



# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO

**FACULTAD / ESCUELA DE DERECHO**

**" MEDIOS DE CONTROL DEL PODER  
LEGISLATIVO AL PODER EJECUTIVO  
EN EL AMBITO FEDERAL  
(PROPUESTOS PARA UNA MEJOR  
COLABORACION DE FUNCIONES) "**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**



**Santiago de Querétaro, Qro. octubre de 1998**

No Adq. H58945

No. Título \_\_\_\_\_

Clas. 321.8042

J91m

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MEXICO

- 1.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824
- 2.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836
- 3.- BASES ORGANICAS DE 1843
- 4.- CONSTITUCION DE 1857
- 5.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

### CAPITULO II. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

- 1.- DE LOS PODERES FORMALES
- 1.1.- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
- 1.2.- PODERES ECONOMICOS Y HACENDARIOS
- 1.3.- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO COMO JEFE DE ESTADO Y DE GOBIERNO
- 2.- LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL
- 3.- FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

## CAPITULO III. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

- 1.- INTEGRACION
- 2.- ORGANIZACION
- 2.1.- COMISION PERMANENTE
- 2.3.- MESAS DIRECTIVAS
- 2.4.- COMISIONES ORDINARIAS
- 2.5.- GRUPOS PARLAMENTARIOS
- 3.- FUNCIONAMIENTO
- 4.- MEDIOS DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO AL EJECUTIVO
- 4.1.- CONTROL HACENDARIO
- 4.1.1.- CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
- 4.2.- CONTROL POLITICO
- 4.3.- CONTROLES JURISDICCIONALES

## CAPITULO IV PERSPECTIVAS

- 1.- PROPUESTAS

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

Agradecer a quienes ayudaron en mi desarrollo profesional en un espacio tan reducido no resulta nada sencillo. Sin embargo, y dado que por necesidad habrán de darse omisiones en el papel, aunque de ningún modo en mi memoria, anticipo por ello disculpas a quienes involuntariamente y por necesidad omito en mencionar en este lugar, repito estrictamente por razones de espacio. No obstante lo anterior me aterraría presentar omisiones donde no puede ni debe haberlas, por eso...

Agradezco en primer lugar a mi Mamá Teresita, ha sido ella quién sin desmayo, y con amor infinito me ha brindado su apoyo. Infatigable como es, ha dedicado sus mayores esfuerzos a esta descarriada oveja que hoy solo puede decirle ...GRACIAS MAMA.

Agradezco profundamente a Alfonso, mi Padre, ningún título mejor que ese, para quién ha sido Maestro y Amigo. Con infinita paciencia y singular afecto siempre ha estado ahí, dispuesto a brindarme su apoyo y ejemplo de rectitud y honestidad. Sin el esfuerzo y sacrificio de ambos hace tiempo que me hubiera visto forzado a abandonar la educación formal. Por ello, todo lo que este trabajo representa es mas suyo que de nadie. Ambos serán siempre, a lo largo de mi vida y profesión: impulso y guía.

Todo mi agradecimiento también a Citlali, no solo porque su amor es fuente inagotable, sino sobre todo porque sin su infinita paciencia y apoyo hubiera sido imposible la realización de este trabajo, pero sobre todo porque a la manera de Benedetti **“ juntos somos mucho mas que dos...”**

Imposible omitir aquí al Lic. José Raúl Corres Calderón, quién me ha tenido siempre especial deferencia y cariño, por demás esta el decir que es ampliamente correspondido. El tiempo y asesoría que ha dedicado a mi instrucción, distraendo horas preciadas de su labor intelectual, para comentar y corregir (mas de uno de mis ensayos académicos,) es algo que no podré pagarle nunca. Tanta ha sido la fe y cariño en mi depositado, que en me ha confiado uno de sus más preciados tesoros: su biblioteca particular de la cuál he usufructuado y expropiado (sin la correspondiente indemnización), una parte del magnífico acervo bibliográfico, con el cuál me auxilio en el ejercicio activo de mi carrera. A Usted por siempre ¡Mil Gracias tío pepe ¡

Especial gratitud debo a Miguel Garcia Olvera y Rocio Cortés, por que siempre me han dado su cariño y apoyo, pero sobre todo porque con verdadero amor filial me integraron a su familia, compartiendo conmigo su mayor tesoro, una gran estrella

Tampoco puedo omitir aquí a la Lic. María del Socorro Silva Ruíz, mi Maestra, quién me ha distinguido con su amistad y cariño. Tomado de su mano literalmente cruce el umbral de la ciencia jurídica y descubrí el apasionante mundo

del Derecho. A Socorrito agradezco sus palabras, afecto, asesorías y orientación. Como discípulo y como amigo resulta siempre un privilegio saberla cerca.

A mi hermano Eduardo Corres Cadavieco, con gratitud eterna. Hay una enorme deuda que la vida me ha impedido pagar en forma personal, pero mi compromiso y amor filial no se extingue tras la fatalidad.

Al Clan Corres por supuesto, ya que de su unidad y fortaleza, he aprendido lo más importante.

Mi gratitud no puede pasar por alto a quienes dentro del claustro universitario compartieron conmigo sus conocimientos, sin embargo debo reconocer la especial huella que en mí dejaron el Lic. Humberto Palacios Alcocer, el Doctor Andrés Garrido del Toral, el Lic. Gonzalo Martínez y el dilecto Licenciado Don Carlos García Michaus, cuyas enseñanzas y amistad han trascendido los ámbitos del Alma Mater. Ellos me hicieron comprender el significado de las palabras de Ortega y Gasset al decir que: *"Cuando el hombre entiende que en lo político y en lo jurídico existen dos mundos y estos son: El que es y el otro el que debe ser; Los hombres prefieren este último, generando así la carga jurídica que precede al trueno del cambio"*.

Mi gratitud debe en justicia hacerse extensiva para mis amigos, hermanos con quienes compartí y comparto inquietudes y esperanzas. Las experiencias pasadas a su lado han marcado mi destino. Para ellos, porque solidariamente se que este sueño también es su sueño...Gracias.

El Presente trabajo solo puede estar dedicado a una persona, cuya sola existencia ha desmentido a aquellos que niegan la posibilidad de que el amor se materialice... A ti Joaquinito que con tu sonrisa y tus manos vuelves cada día y cada noche el momento más importante de mi existencia...espero que cuando leas estas palabras, sepas disculpar a tu padre, que perdió horas preciosas de tu infancia en la elaboración de este trabajo.

## INTRODUCCION.

Es una verdad sabida que la historia de México en los dos últimos siglos se ha caracterizado por liderazgos personales y caudillistas. Todos recordamos o sabemos quienes fueron Antonio Lopez de Santa Anna, Benito Juarez Gracia, Porfirio Diaz Mori o Venustiano Carranza, nos pasa lo mismo con Plutarco Elias Calles, Lazaro Cardenas o Jose López Portillo; pero nadie o muy pocos podran citar a tribunos o parlamentarios destacados fuera de la pléyade ilustre de los constituyentes de 1857 y 1917.

Lo anterior se explica debido a la cultura de Liderazgo Unipersonal, herencia de nuestro pasado tanto prehispánico como colonial, en el que se concentraba todo el poder en unas solas manos. Es en este marco en el que se idearon y se desarrollaron nuestras instituciones políticas, los poderes teóricamente independientes han pernoctado bajo la tutela del " Supremo Poder Ejecutivo", tan poco sería válido omitir que a lo largo de nuestro desarrollo constitucional , se crearon diseños institucionales para equilibrar a los organos del Estado. En el presente texto se efectua una estudio de los diversos ordenamientos constitucionales que han regido en nuestro país desde la consumación de nuestra Independencia hasta nuestros días.

El lector podra contemplar como han existido intentos de fortalecimiento parlamentario incluidos en el texto constitucional, mientras que en realidad estos esfuerzos no se han aplicado.

Los medios de control constitucional caracterizan la forma de gobierno al determinar las relaciones entre los poderes, esta idea es la que motiva el estudio de los distintos cuerpos constitucionales para responder interrogantes como las siguientes: ¿Cuál ha sido su desarrollo histórico y como operan en México los controles parlamentarios sobre el Ejecutivo Federal?, ¿Son suficientes y eficientes los medios de control del Poder Legislativo al Ejecutivo en el contexto democrático al que aspiramos llegar?, ¿Es necesario fortalecer al poder legislativo en México?, ¿Cómo hacerlo y de que dotarlo?.

Además es necesario hacer patente la urgencia de adentrarnos y fortalecer nuestra cultura parlamentaria; pues este órgano será con toda seguridad instrumento invaluable

para la construcción de la democracia mexicana, para ello deberá dotarse de aquellas facultades planteadas en este estudio las cuales tienden a despertarlo de su letargo proporcionándole las herramientas necesarias para desempeñar de manera adecuada su papel como contrapeso de Poder Ejecutivo.

En el primer capítulo se hace una breve revisión de los antecedentes constitucionales en nuestro país. El capítulo segundo contiene un análisis del presidencialismo mexicano, aquí se repasan las facultades que nuestro ordenamiento constitucional confiere al jefe del ejecutivo así como las que le otorga nuestro muy particular sistema político. En el capítulo tercero nos ocuparemos del poder legislativo en lo concerniente a su integración, organización y funcionamiento, así como a los medios de control con que cuenta este frente al ejecutivo. En el capítulo de perspectivas nos permitimos presentar las propuestas que consideramos pertinentes para eficientar las relaciones entre los poderes antes mencionados dando una mayor participación al legislativo en las diferentes áreas del desarrollo nacional.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MEXICO.

### 1.CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

“ Si los pueblos han escogido hombres de estudios e integridad para enviarlos a deliberar a un Congreso General, sobre sus más caros intereses, es para que acopiando luces en la reunión de tantos sabios decidamos lo que mejor les convenga, no para que sigamos servilmente los cortos alcances de los provincianos circunscriptos en sus territorios. Venimos al Congreso General para ponernos como sobre una atalaya, desde donde columbrado el conjunto de la nación, podamos proveer con mayor discernimiento a su bien universal. Somos sus árbitros y compromisarios, no sus mandaderos.”

Dr. Fray Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra.

La apertura de sesiones del Congreso Constituyente ocurrió el día 7 de noviembre de 1823 con la representación del Poder Ejecutivo, cuyo presidente en turno era el Lic. Don Miguel Dominguez (ex-Corregidor de Querétaro en 1810), quien hizo una exposición de los actos del gobierno, contestando el discurso el Presidente de la Cámara Don Miguel Alcocer.

El proyecto de Constitución fue presentado al Soberano Congreso Constituyente junto con una “Acta Constitutiva de la Nación Mexicana”, el día 20 de noviembre de 1823, para su deliberación, explicando en la exposición de motivos que “ sirviendole de base para ulteriores trabajos diese desde luego a las provincias, a los pueblos, y a los hombres que las habitan, garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno...” y mas adelante “... en ella vera el congreso la organización de la nación y la forma de gobierno que a juicio de la comisión, es mas conforme a la voluntad general y por consecuencia preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno”.

El proyecto pugnaba por la división de poderes “... fijando y desarrollando las facultades de cada uno...” haciendo especial mención de las facultades otorgadas al Ejecutivo, dado el gobierno de las circunstancias en que se encontraba la nación, así lo reconocía la exposición de motivos: “Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo ha creído la Comisión de su deber el conceder algunas que no encontradas al Ejecutivo aún de algún sistema central, y tal vez ni al de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores...”

Es curioso señalar que la Comisión presentó al Congreso una propuesta para la

“reorganización de sí mismo” al sugerir se convocara a un “Senado Constituyente”.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se encuentra dividida en 7 títulos correspondiendo al Poder Legislativo el Tercero. Dicho título se subdivide en siete secciones que contienen un total de 67 artículos, en los que se establece un Poder Legislativo bicameral, compuesto de diputados electos por los ciudadanos de forma indirecta en primer grado, renovándose la Cámara de diputados en su totalidad cada 2 años.

La Constitución dejaba a las Legislaturas Locales el establecimiento de los requisitos que debían cubrir los electores y la organización de la elección siguiendo los principios establecidos por la Constitución Federal.

Los Diputados eran electos en las Entidades uno por cada ochenta mil habitantes o fracción que excediera los cuarenta mil.

Se elegía un Diputado Suplente por cada tres Propietarios o fracción que llegara a dos, pero los Estados que tuvieran menos de tres Diputados elegirán un Suplente.

Los territorios contaban también con Representantes, si tenían más de cuarenta mil habitantes elegirían a un Diputado Propietario con su respectivo Suplente quien tendría derecho de voz y de voto, pero de no contar con dicha población el Diputado, contaría con voz pero no con voto, lo que implicaba la ausencia del principio de igualdad entre los representantes populares.

Dentro de los requisitos para ser Diputados no se exigía la nacionalidad mexicana pues bastaba tener ocho años de vecindad en el país, ocho mil pesos en bienes raíces o una industria que produjera mil pesos al año, además consideraba nacionales a los nacidos en las Colonias o dominios de España y que no se hubieren unido a otra Nación, debiendo tener en ese caso tres años de vecindad.

Al Senado lo componían dos Senadores por Entidad electos por la Legislatura de los Estados por mayoría de votos, esta Cámara se renovaba por mitad cada dos años.

Los Senadores debían cumplir con los mismos requisitos que para ser Diputado salvo por la edad que se aumentaba a treinta años.

Ambas Cámaras autocalificaban su elección, no pudiendo abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, estando facultadas para compeler a los ausentes bajo las penas que designare la ley. Las Cámaras se comunicaban entre sí o con el Ejecutivo por medio de sus Secretarios o de sus Diputaciones. Senadores y Diputados tenían derecho de iniciativa siendo inviolables por las opiniones que emitieran en desempeño de su cargo, no pudiendo jamás ser reconvenidos por ellas.

En sus relaciones con el Ejecutivo y como medios de control las Cámaras tenían

las facultades siguientes:

El artículo 38 establecía un medio de control jurisdiccional ya que se facultaba a ambas Cámaras para conocer en calidad de Gran Jurado sobre acusaciones hechas al Presidente de la Federación por:

- a).- Delitos de traición a la independencia nacional, a la forma de gobierno, por cohecho o soborno cometidos durante su empleo o
- b).- Por actos dirigidos a impedir la realización de elecciones de Presidente, Diputados y Senadores o por impedir a las Cámaras el uso de sus facultades.

Pero sería competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con forme el artículo 39, erigirse en Gran Jurado, "Cuando el Presidente ó sus Ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el Senado ó el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones." igualmente que lo haría en caso de acusación contra el Vicepresidente. La Cámara erigida en Gran Jurado necesitaba una mayoría calificada de por lo menos dos terceras partes de los miembros presentes para dar lugar a la procedencia de la causa, quedando el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

La Sección Quinta fijaba las facultades del Congreso General, el artículo 50 señalaba como competencia exclusiva: el Fijar gastos generales, establecer contribuciones necesarias para cubrirlos, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno (Fracción VIII), contraer y reconocer deudas sobre el crédito de la Nación, designar garantías para cubrirlas y medios para amortizarlas, aprobar tratados celebrados por el Presidente de la República con Potencias extranjeras (Fracción XIII), para decretar la guerra en vista de los datos que le proporcionara el Presidente, designar la fuerza armada fijando el contingente de cada Estado, la fracción XXIII le facultaba "para crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir dotaciones, jubilaciones y pensiones" entre otras.

La formación de leyes podía iniciar en ambas Cámaras salvo las que versaren sobre contribuciones e impuestos que debían iniciar en la de Diputados (art.51).

El Presidente contaba con derecho de veto sobre los proyectos de ley aprobados, debiendolo ejercer dentro de los 10 días útiles, de no ser así, el proyecto se tendría por sancionado, debiendo promulgarlo. El veto podía ser superado si al discutirse nuevamente ambas Cámaras lo aprueban por una mayoría de dos terceras partes de sus respectivos miembros.

El Título Cuarto preveía la forma de elegir al Presidente de la República:

Las Legislaturas de los Estados elegían a mayoría absoluta dos individuos de los cuales uno por lo menos no seria vecino del Estado que elige. El acta de la elección, se

remitía en pliego certificado al Presidente del Consejo de Gobierno. El seis de enero del año en que debía entrar el próximo Presidente, si se hubieren recibido los pliegos correspondientes a tres cuartas partes de las Legislaturas de los Estados, estos eran abiertos. Una Comisión de Diputados compuesta de uno por cada Estado las revisaba, dando cuenta del resultado. El que reuniera la mayoría absoluta de los votos sería el Presidente. En el caso de que dos candidatos tuvieran dicha mayoría, era el Presidente quien contara con más votos, ocupando el otro el cargo de Vicepresidente. En todos los demás casos incluido el empate, la Cámara de Diputados decidía quien ocupaba cada uno de estos cargos.

El Presidente dura en su encargo cuatro años improrrogables, si al termino de ellos no se hubiera verificado la elección o el electo no se encontrare, el Titular del Ejecutivo debía separarse del cargo, nombrando la Cámara de Diputados un Presidente Interino, igual sucedía si Presidente y Vicepresidente se encontraban impedidos temporalmente para ocupar dicho cargo.

Si esto ocurría no estando reunido el Congreso, el Poder Ejecutivo recaía en el Presidente de la Corte y en dos individuos electos por el Consejo de Gobierno. En caso de que el impedimento fuere permanente se procedería a una nueva elección.

La Sección Tercera del Título Cuarto trata de las prerrogativas del Presidente y Vicepresidente entre ellas se encontraban: facultad de iniciativa, dirigiendose a la Cámara de Diputados (art. 105), veto suspensivo de las leyes y decretos. El Presidente durante su encargo y hasta un año después del día en que cesen sus funciones no podrá ser acusado de la comisión de delitos sino ante una de las Cámaras.

La Sección Cuarta del mismo Título enumera las atribuciones y restricciones de las facultades del Presidente. El artículo 110 en su fracción VI contempla la necesaria aprobación del Senado para nombrar Jefes de las Oficinas de Hacienda, Comisarias Generales, enviados Diplomáticos y Cónsules, así como los oficiales del Ejercito. La fracción XI establecía como necesaria la aprobación del Congreso General para disponer de la milicia, y para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 112 se contemplan las restricciones a las facultades Presidenciales: La fracción I en lo tocante a las fuerzas de mar y tierra, la fracción III en cuanto a la disposición de los bienes propiedad de particulares o corporaciones para lo cual requería autorización del Senado, y la fracción V en lo tocante a las salidas del territorio nacional tanto del Presidente como del Vicepresidente.

La Sección Quinta comienza con el artículo 113 referente a la existencia de un Consejo de Gobierno compuesto de un Senador por cada Estado, y siendo presidido por Vicepresidente.

El Consejo tenía sus atribuciones establecidas en el artículo 116, resaltando por su importancia las siguientes: "Hacer al Presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes de la Unión", la séptima le faculta para nombrar dos individuos para que, con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejercieran provisionalmente el Supremo Poder Ejecutivo, podía acordar por sí o a propuesta del ejecutivo la convocatoria a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir en ambos casos, dos tercios de los votos de los consejeros presentes. El artículo 120 obligaba a los Secretarios del Despacho a rendir a la apertura de sesiones un informe del estado en que se encontraban sus Dependencias. De acuerdo al Título Séptimo la Constitución seguía el principio de rigidez, toda vez que sus reformas a propuesta del Congreso pasaban a una Segunda Legislatura para aceptarlas, rechazarlas o modificarlas.

Luis de la Hidalga en su obra sobre el Equilibrio del Poder en México, opina que la Vicepresidencia, resulto una "Institución nefasta ya que durante todo el tiempo de su vigencia, sobre todo por el sistema, dado que correspondía al candidato que obtuviera el segundo lugar en la votación, porque, como es natural, surgía de un partido antagónico y por tanto no podía guardar armonía con el Titular y en múltiples ocasiones provocó conflictos armados, que obligaban al Presidente a renunciar o a abandonar su elevado cargo y darse a la fuga" (1). Opinión con la que concordamos no solo por ser un hecho históricamente comprobado, sino porque el deficiente arreglo institucional colocaba al Vicepresidente en una situación política preponderante respecto del Presidente, debido a los encargos que recibía entre estos la Presidencia del Senado y del Consejo de Gobierno, el cual en los períodos de receso tenía las facultades del pleno del Congreso.

En este Consejo podemos encontrar el primer antecedente de la actual Comisión Permanente del Congreso de la Unión (2) aunque con Consejo mayores facultades que el actual órgano.

En esta Constitución encontramos algunas características del sistema de gobierno parlamentario tales como la comparecencia aunque limitada de los Secretarios del Despacho, lo que constituye "aunque todavía no muy precisa sí encuentra el principio de responsabilidad, por información, y como elemento

1.- DE LA HIDALGA Luis, El Equilibrio del Poder en México, Ed. UNAM. México. 1988. P.52.

2.- No desconocemos el hecho de que semejante institución encuentra un primer antecedente en la "Diputación Permanente de las Cortes" que establece la Constitución Gaditana de 1812, sin embargo pese a regir en México durante su proceso emancipador, no es parte ya del derecho constitucional nacional, como país independiente.

novedoso el de presentación a cada Cámara en sistema sucesivo, no conjunto como lo sería tanto el Congreso de la Unión.

Lo cual significa que ambas Cámaras podrían hacer las observaciones pertinentes a fin de lograr una mejor coordinación del Estado en sus funciones Ejecutivas”(3).

Igualmente el nombramiento de empleados públicos adscritos a instituciones dependientes del Ejecutivo como las oficinas recaudadoras de impuestos y los del servicio exterior, además de exigir el rendimiento de las cuentas de la Hacienda Pública respecto del ejercicio anterior al periodo de sesiones que se tratará. El nombramiento del Presidente de la República en los casos en que ninguno de los candidatos obtuviera mayoría absoluta de votos durante las elecciones.

La primera Ley fundamental del México Independiente establece el sistema de Gobierno Presidencial, pues no comparte las notas características del sistema parlamentario, incluso su texto marca una incompatibilidad entre los representantes del poder ejecutivo y el legislativo, sin embargo la figura del refrendo por los encargados del despacho para que los actos del ejecutivo cobraran validez, no es tomada de la constitución americana, sino de la constitución gaditana de 1812, dicha facultad es precisamente la que hace a diversos autores señalar que esta Ley Fundamental sigue un sistema parlamentario, no estamos de acuerdo con dicha postura pues predominan las características del sistema presidencial, así Poder Ejecutivo y Legislativo están disociados, no tiene aquellas posibilidades de disolver al cuerpo legislativo, ni este de censurar al gobierno, tampoco es el Congreso quien elige al Presidente si no las legislaturas de los estados, como ocurría en la constitución americana.

A pesar de que esta Constitución data de una época posterior al surgimiento de las ideas liberales, surgidas en la revolución francesa de 1789, no deja de sorprender el desmesurado peso de la Iglesia católica en las instituciones de recién surgimiento en nuestro país, manifiesto de manera indubitable en el juramento presidencial que a la letra versaba: “Yo, N. nombrado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos me han confiado, ... “ (4). El trato dado a los jerarcas eclesiásticos era de privilegio equiparándolos con Ministros y enviados de otras Potencias Extranjeras.

Esta Constitución establecía el sistema Federal dando una gran importancia a la autonomía de los Estados.

3.- DE LA HIDALGA Luis, El Equilibrio del Poder en México, Ed. UNAM. México. 1988. P..52.

4.- Leyes Constitucionales de México, Ed. Oficina Tipográfica de la Secretaria de Fomento. México. 1901. P.. 331. Comentarios del Lic.José M.Gamboa.

## 2.LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

El 16 de julio de 1835 el Congreso de la Unión abre un nuevo período de sesiones en el que Miguel Barragán, Presidente Interino de la República, pronuncia un discurso invitando a los miembros del Poder Legislativo a atender las súplicas de la sociedad por la reforma del sistema; Para ello se nombra una comisión en cuyo seno son examinadas mas de 400 exposiciones, de manera que el día 29 del mismo mes se presenta un dictamen que concluye:

- 1.-Que el Congreso sería Constituyente.
- 2.-Que el Senado actuaría como Cámara revisora
- 3.-Que en caso de discordia ambas Cámaras se reunirían hasta en 2 ocasiones para ponerse de acuerdo.

La Cámara de Senadores rechazó los artículos 2 y 3, acordando en su lugar que ambas Cámaras se reunieran en una sola. Lo conviene así la de Diputados el día 5 de septiembre, por lo que se llevó a efecto la fusión o “matrimonio de las Cámaras” como le llamó Don José Ma. Lafragua. De esta manera el Congreso asume el papel de Constituyente y no de convocante, consumándose así un golpe de estado parlamentario.

La Comisión reformadora fue integrada por los diputados Valentín Anzorena, Tagle, Cuevas y Pacheco y Leal, quienes presentaron su primer proyecto el 24 de septiembre, aprobándose el día 28 en lo general y siendo sancionado el 2 de octubre, donde se declara que la nación será una República Centralista.

La Primer Ley Constitucional establecía los derechos de los mexicanos es publicada el 15 de septiembre de 1835.

La Segunda Ley aprobada en abril de 1836 fué la más discutida, ya que establecía un órgano de control constitucional de tipo político denominado “Supremo Poder Conservador”, ya en el artículo 4 de las bases constitucionales del 15 de diciembre del año anterior, al enunciar el principio de la separación de los poderes se establecían las características que habrían de distinguirlo. Dichas bases señalan que a parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se establecería “...un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”. Así sería, pues dicho órgano contaba con “poder de mando y ejercicio secreto”(5).

5.- NORIEGA Alfonso “El pensamiento Conservador y el Conservadurismo mexicano” Tomo I, Ed.LUNAM. México 1982. Pag 83

El artículo 12 de la ley en comento, establecía sus atribuciones entre ellas se encontraban: La declaración de nulidad de las leyes o decretos, dentro de los dos meses que sigan a su sanción cuando fueren contrarios a artículo expreso de la Constitución,(6) y exigiere dicha declaración la “Alta Corte de Justicia”, el “Supremo Poder Ejecutivo” o parte de los miembros del Poder Legislativo, “en representación que firmen por lo menos 18 diputados” esto constituía una garantía a la minoría parlamentaria (Fracción I), la declaración de nulidad de los actos del Ejecutivo que sean contrarios a la Constitución o a las leyes, dentro de los 4 meses siguientes a la comunicación de estos a las autoridades respectivas, actuando a petición del Poder Legislativo o de la Corte (Fracción II) igualmente podía declarar por excitación del Congreso la incapacidad física o moral del presidente de la República cuando le sobreviniera, y suspender hasta por 2 meses las sesiones del Congreso General o resolver el llamado a ellas de los suplentes por igual término si conviene al bien público y siempre que medie excitación del ejecutivo (Fracción IV) a petición del Poder Legislativo podía declarar cuál era la voluntad de la nación (Fracción VIII).

La omnipotencia del Supremo Poder Conservador la establece el artículo 17 al declarar que solo era responsable ante Dios y la opinión pública, por lo que la única limitante a su poder absoluto como árbitro entre los poderes, era el que solo podía actuar a petición de parte y no “motu proprio,” pues en tal caso su actuación carecería de valor. Para la validez de sus actos requería la absoluta conformidad de por lo menos 3 de sus 5 miembros (art. 13). La Tercer Ley Constitucional se denomina “Del Poder Legislativo, de sus Miembros y de cuanto dice a la Formación de las Leyes”. El Poder Legislativo sería bicameral, pero el Senado actuaba como Cámara revisora, pudiendo tan solo aprobar o desaprobar los proyectos de ley enviados por la de diputados. La elección de diputados era indirecta en primer grado teniendo como base la población. Esta Cámara se renovaba por mitad cada dos años, mientras el Senado se renovaba por tercios y era integrado por 24 miembros electos en forma indirecta en tercer grado. (artículo 8) El Congreso general tendría 2 períodos ordinarios de sesiones, el primero del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo del 1 de julio hasta que se concluyeran los asuntos para los que exclusivamente se dedicaba. El objeto único de este segundo período de sesiones era el exámen y aprobación del presupuesto del año siguiente y la revisión de la cuenta del Ministerio de Hacienda correspondiente al penúltimo año(7). Las sesiones eran diarias salvo los días de solemnidades eclesiásticas.

6.-Sancionar y aprobar son utilizadas como sinónimos en nuestros cuerpos constitucionales ver RIOS Elizondo Roberto “El Acto de Gobierno” Ed. Porrúa México 1975, P. 309.

7.-NORIEGA Alfonso “El pensamiento Conservador y el Conservadurismo mexicano” Tomo 1, Ed.UNAM. 1982.

Para que sus actuaciones fueran validas requerían un quórum de por lo menos la mitad mas uno de la totalidad de sus miembros, y las votaciones salvo casos exceptuados por la ley debían ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes (Tercera Ley, artículo 17).

Tanto el presidente de la República como la diputación permanente, podían citar a sesiones extraordinarias al Congreso, que en tales casos debía ocuparse únicamente de los asuntos para los cuales era convocada, pudiendo sin embargo ocuparse de las acusaciones hechas en contra de funcionarios públicos y demás asuntos económicos. El presidente podía negarse de conformidad con el poder Conservador, a que la diputación permanente convocara al Congreso General a sesiones extraordinarias. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo podían iniciar las leyes, el Judicial también contaba con dicha facultad, pero solo en lo relativo a la administración de su ramo.

La Cámara de Senadores, como Cámara revisora, era incapaz de hacer modificaciones a las iniciativas de ley, por lo que solo podía aprobarlas o reprobadas. En el primer caso, y tratándose de leyes, se enviaban al Poder Ejecutivo para su sanción y en caso de ser modificación constitucional, debían enviarse al Supremo Poder Conservador. En caso de que el proyecto no fuere aprobado, la Cámara de Senadores lo devuelve a su homóloga de diputados acompañada del acta circunstanciada de la discusión, para que en segunda votación se haga cargo de las cosas que parecieron mal o que a juicio del Senado era conveniente modificar. La Cámara de diputados podía insistir en su proyecto regresándolo al Senado si fuere aprobado por 2/3 de los miembros presentes, si el Senado no lo rechazaba por mayoría calificada de 2/3 de sus miembros presentes, estaba obligado a dar su aprobación.

El artículo 44 de esta Ley establecía la competencia del Congreso General destacando entre otros, el dictado de leyes sobre administración pública (fracción I), aprobar reformar o reprobado las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales (fracc.II) decretar los gastos que se harán en el siguiente año y las contribuciones con que deberán cubrirse, examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales correspondiente al penúltimo año (Fracción IV). La fracción V autorizaba al Congreso a decretar el número de tropa y el de milicia activa que debía haber en la república, también se encuentra entre sus facultades autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación y designar garantías para cubrirlas (fracc.VI), reconocer la deuda nacional y decretar modo y medio de amortizarla.

La fracción VII lo faculta para “aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con potencias extranjeras, y concordatos con la silla apostólica”(8) crear o suprimir toda clase de empleos públicos o disminuir sus dotaciones y fijar reglas generales para concesión de retiros, jubilaciones y pensiones (fracción XIV). Siendo estos sus más importantes medios de control al Ejecutivo, aunque de hecho los controles recíprocos de esta Constitución se establecen en forma indirecta a través del arbitraje político del Supremo Poder Conservador.

El artículo 45 señala enumerativamente las prohibiciones al Congreso General. Los artículos 47 y 48 establecen los juicios sobre responsabilidad en los que correspondía dirigir la acusación ante la Cámara de diputados quien debía declarar si había o no lugar a este. De proceder la causa nombra a 2 de sus miembros para sostener la acusación. Una vez instruido el proceso y oídos que fueren acusadores y defensores, se fallaría, sin poder imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo y la inhabilitación para ocupar otro; pero si del proceso resultará a juicio del Senado, ante quien se sostiene la acusación, que el acusado es acreedor a mayores sanciones, pasa el proceso a los tribunales competentes para que obren según las leyes. Estos artículos establecen también el fuero con el que se protege a los altos funcionarios del gobierno, la judicatura y las Cámaras, en materia criminal y por delitos oficiales.

Ambas Cámaras podían comunicarse entre sí o con el gobierno por escrito o a través de comisiones.

Dentro de los medios de control existentes en esta constitución debe destacarse que la Cámara de diputados, poseía facultad exclusiva para vigilar a través de una comisión el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 52 Fracción I), nombrar a los jefes y demás empleados de dicha Contaduría (Fracción II) además de confirmar los nombramientos que haga el gobierno para los primeros jefes de las Oficinas Generales de Hacienda (Fracción III) Por otra parte era facultad exclusiva del Senado, aprobar los nombramientos sobre personal superior encargado del Servicio Exterior y del Ejército permanente.

En los recesos del Congreso actuaría una diputación permanente integrada por 4 diputados y 3 senadores, dotada de facultades expresas entre ellas la de convocar a sesiones extraordinarias a los miembros del Congreso General.

8.- Concordato se define como “convenio solemne contraído entre el Romano Pontífice y los supremos Moderadores de los Estados, destinados a instaurar un régimen de concordia y colaboración entre la sociedad eclesiástica y la civil” los concordatos son convenios públicos de carácter normativo que estipulan con igualdad de efectos jurídicos para ambas partes y crean reglas generales de conducta o leyes, teniendo su base en el Cónon tercero. MIGUELEZ, Alonso y otros, Código de Derecho Canónico, Ed. Biblioteca de Autores cristianos Madrid 1957 Pag 10

Del Supremo Poder Ejecutivo se encargaba la Cuarta Ley Constitucional, misma que inicio su discusión el día 6 de mayo de 1836. Establecía que el Presidente de la República sería electo por las juntas departamentales de una terna que le enviare la Cámara de Diputados, esta terna se formaba por los individuos que obtuvieran mayor votación en las ternas que a dicha Cámara hubieren enviado el Presidente de la República en junta de Consejo, Ministros, la Alta Corte y el Senado.

Realizada la votación , las actas de las juntas departamentales se remiten a la Cámara y reunido el Congreso General, examina y califica las elecciones, realiza el computo de votos y presenta el dictamen relativo. Pese a que su período era de 8 años el Presidente podía reelegirse para el período inmediato, debiendo para ello ser postulado por las tres ternas enviadas a la Cámara de Diputados y obtener 3/4 de la votación de las juntas departamentales. Entre otras la Constitución atribuía al Presidente las siguientes facultades: Hacer observaciones a las leyes en acuerdo con su Consejo de Gobierno, (9) publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso.

El artículo 15 fracción séptima facultaba al Presidente para elegir y remitir a las cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno.

Se facultaba al Presidente para pedir al Congreso la prórroga a sus sesiones, solicitar la convocatoria a extraordinarias e incluso, negar de acuerdo con el Poder Conservador, la convocatoria a las mismas, hecha por la diputación permanente, nombrar al cuerpo del servicio exterior mexicano con aprobación del Senado, y a los jefes de las oficinas principales de Hacienda con aprobación de los diputados. Podía celebrar Tratados que sólo serían ratificados previa la aprobación del Congreso, podía suspender de sus empleos hasta por 3 meses y privar de hasta la mitad de sus salarios a empleados que dependieran de su nombramiento, por ser infractores de sus ordenes o decretos, así mismo tenía facultad para contraer deudas sobre el crédito de la nación, previa autorización del Congreso. El Presidente de acuerdo con el artículo 18 de la Cuarta Ley Constitucional, no podía entre otras cosas, mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin consentimiento del Congreso, imponer por sí, directa o indirectamente contribuciones de ninguna especie, salir del territorio nacional durante su presidencia y hasta un año después del término de la misma, Tampoco ceder o enajenar bienes nacionales, ni impedir o turbar las labores del Supremo Poder Conservador.

9.- Dicho Consejo era un cuerpo colegiado integrado por 13 personas escogidas por el propio Presidente, de entre una lista de 39 individuos, que le enviaba la Cámara de diputados, el cargo de consejero era vitalicio, debiendo ser por lo menos 2 de ellos eclesiásticos y 2 mas militares, perteneciendo los restantes a las demás clases sociales.

Para el despacho de los asuntos del gobierno la Constitución establece 4 ministerios: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, todos debían ser mexicanos en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, siendo nombrados libremente por el Presidente. Los asuntos graves del gobierno serían atendidos por el Presidente en acuerdo con sus ministros, quienes firmarían en el libro respectivo especificando el o los que disintieran. Los Ministros estaban obligados a presentar ante las Cámaras una memoria sobre el estado que guardaren sus respectivos ramos, haciendo expresa la obligación del Ministro de Hacienda de presentarla en el mes de julio (artículo 31 Fracción III). Las características de esta Constitución imposibilitan el situarla dentro de los 2 grandes sistemas de gobierno (Parlamentario y Presidencial) y sus respectivos matices, debido a la existencia de un Supremo Poder Conservador, órgano de carácter arbitral que predomina sobre los otros tres poderes, (10) teniendo una irresponsabilidad prácticamente absoluta. Es a no dudarlo un primer ensayo en la búsqueda de un sistema de protección y conservación de la Constitución de tipo político, siendo un poder neutral o poder neutro, según la doctrina establecida por Benjamín Constant (11). Que colocado en la cúspide del edificio estatal, busca dirimir las controversias que puedan suscitarse entre los poderes, estableciendo el orden constitucional e incluso declarando cuál era la voluntad de la Nación. Este cuerpo normativo tuvo una accidentada vida, debido al erróneo arreglo institucional, baste como ejemplo mencionar que dentro de las primeras actuaciones del Supremo Poder Conservador estuvo la declaración de nulidad de la restitución del juez de letras Francisco Barrera realizada por el ministro de guerra José Ma. Morán, que acarreo su renuncia, justo cuando la nación atravesaba por un conflicto internacional, por el desembarco de la fragata francesa Herminia en aguas nacionales (12) o la declaración de la voluntad de la nación de enero y septiembre de 1839, donde incluso se arrogó la facultad de contravenir artículo expreso de la Constitución al estimar conveniente la realización de reformas a su texto, sin transgredir las bases cardinales de la misma. (13)

10.- Benjamín Constant de acuerdo con el maestro Vanossi, "introduce un Cuarto Poder llamado Neutro cuya función - titularizada por el Rey - tiende a asegurar el equilibrio de los otros Poderes y, a evitar las exorbitancias de cualquiera de ellos en perjuicio de la aludida coexistencia armónica". Para comprender las bases y alcances del Cuarto Poder llamado moderador o conservador, ver VANOSSI Jorge Reynaldo, "Teoría Constitucional", Tomo II "Supremacía y Control de la Constitucionalidad" Ed. Depalma. Buenos Aires Argentina 1978.

11.- NORIEGA Alfonso "El pensamiento Conservador y el Conservadurismo mexicano" Tomo I, Ed. UNAM. 1982. P. 224

12.- Ibidem Pags. 228-229.

13.- El artículo 1 de la Séptima Ley establecía una prohibición expresa para la realización de reformas al texto constitucional por determinado tiempo, lo que no fue acatado por el poder que debía encargarse de velar por su cumplimiento.

### 3.BASES ORGANICAS DE 1843

Los legisladores, señores, los hombres elevados al sublime rango de legisladores, no deben humillarse ante las facciones, aunque , sean poderosas, ni temblar ante el porvenir, aunque contenga peligros. dios sólo sabe el porvenir, pero nosotros sólo debemos saber nuestros deberes.

Dip. Lic. Mariano Otero

“En 1841 se desataron nuevos levantamientos, unos en favor de la reforma constitucional otros en el del federalismo. Los Poderes creados por el estatuto del 36 fueron declarados cesantes. Bustamante se dio por vencido y lo sucedió Santa Anna...”(14). El 25 de agosto de 1842, se procedió a dar lectura en la Cámara de diputados, de un Proyecto de Constitución presentado por la mayoría de la Comisión encargada de redactarlo, firmado al calce por los diputados Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, Jose Fernando Ramírez y Pedro Ramírez, e igualmente un voto particular por: Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo, diputados en minoría dentro de la Comisión.

La diferencia sustancial entre ambos proyectos la ocasionaba la inclusión en el proyecto de minoría de la fórmula “Federal”. Así lo plantea la comisión redactora que con mala fé manifiesta, argumenta que la inclusión del término “Federal” a la república representativa y popular era peligrosa e impropia, puesto que removería temores y sobresaltos, despertaría odios envejecidos resucitando demagogia; y que además de ello siendo el término “Federal” sinónimo de Unión, ella facilitaba los abusos del despotismo, tanto al menos como el sistema centralizador, al que era altamente semejante. En conclusión que el elemento primordial del sistema federal era el centralismo de manera que quien quisiera la federación por fuerza querría el centralismo.

A pesar del apoyo del gobierno al proyecto de mayoría este fue desechado por la Cámara, viendose la Comisión obligada a reformarlo. en la sesión del 3 de noviembre se presenta un nuevo proyecto aunque sin ceder enteramente a lo exigido por la minoría.

Esto se consideró una derrota del gobierno pesar de sus desmentidos en el “Diario”, por lo que el 10 de octubre de 1842 Santa Ana de acuerdo con su Consejo, expidió un Decreto nombrando Presidente Sustituto al Gral. Nicolás Bravo, quien toma posesión el 26 del mismo mes y año.

14.- ZORAIDA Vázquez Josefina, Los primeros tropiezos, en Historia General de México Tomo 2, 3ra. Ed. El Colegio de México, 1981. Pag. 765.

El día 11 de octubre el diputado Lic. Mariano Otero quien apenas contaba escasos 25 años de edad pronuncia su famoso discurso muestra indudable de un pensamiento jurídico maduro y de una visión política de estadísta (15), en el "Llega un momento en que dice que quizá la Constitución que salga dure seis meses. Se refugia pensando que no está en sus manos preveer el porvenir; pero sí está el cumplir con sus deberes. Los legisladores deben situarse por encima de las facciones. Piensa sin embargo que es posible con el federalismo lograr un acuerdo en lo fundamental y así, se dirige a las principales clases -ejército, clero y clase propietaria- diciéndoles que sus intereses quedan garantizados con el proyecto de minoría. Se trata de mantener la unidad nacional logrando el acuerdo en lo fundamental y tal es el sentido político esencial de este discurso" (16). Un nuevo proyecto es presentado el 3 de noviembre por la Comisión de Constitución, basado en un espíritu liberal, este es atacado por la prensa, tras lo cual surgen rebeliones y pronunciamientos en Huejotzingo Puebla y secundados por las guarniciones de San Luis Potosí, Querétaro, Morelia, Zacatecas, Aguascalientes y Jalisco y lo mismo hizo la de la capital la madrugada del 19 de noviembre. Ese mismo día el Presidente Sustituto nombra mediante decreto una junta para la redacción de unas nuevas bases constitucionales. Desconocido el Congreso no pudieron los diputados reunirse a sesionar pues su recinto se hallaba ocupado por el Batallón "Supremos Poderes" por lo que se reunieron en casa de su presidente don Francisco Eliorriaga, donde redactan un manifiesto a la nación evidenciando la torpeza de sus enemigos al desconocer un texto que aun no acababa de discutirse.

El Presidente Bravo nombra el 23 de diciembre de 1842 ochenta individuos que siendo inviolables en sus opiniones y jurando sostener la religión católica como pacto principal integrarán la Junta Nacional Legislativa, para expedir las Bases Orgánicas.

La instalación de dicha Junta ofreció dificultades dado que muchas de las personas nombradas para integrarle se negaron en un principio a admitir su nombramiento, otros declinaron y aún se resistieron de un modo absoluto a integrar tal cuerpo como Bernardo Couto, Juan González, José Rincón Gallardo, Francisco Molinos del Campo, Estanislao Saviñon, el general Ignacio Gutiérrez, Angel Frías o el Obispo Juan Cayetano Portugal.

Esto fue sin duda el motivo para que en las bases Orgánicas se estableciera en el artículo 21 que los derechos de ciudadano se perdían (fracción V) por no desempeñar

15.- Conocido como el discurso del "acuerdo en lo fundamental base de la unidad nacional" pieza que sin lugar a dudas debe ser leída por todo estudioso del derecho nacional.

16.- REYES Heróles Jesús, introducción al discurso del 11 de octubre de 1842 en OTERO Mariano: El acuerdo en lo fundamental base de la unidad nacional. Materiales de cultura y divulgación política mexicana Ed. CEN Partido Revolucionario Institucional México. Sin fecha de edición. Pag 4

los cargos de elección popular careciendo de causa justificada, en cuyo caso duraría la suspensión todo el tiempo en que debería desempeñar el encargo". La Junta Nacional Legislativa intrigó a fin de que las llamadas bases fueran constitucionales, así se resuelve al crearse una comisión de Constitución. Luego de diversas situaciones Santa Ana regresa al Poder y la junta se deshace de su presidente Don Fernando Ramírez, quien se niega a doblegarse frente a la voluntad del caudillo zempoalteca. Finalmente son concluidas las llamadas Bases Constitucionales que son presentadas por el General Valencia, al Presidente Provisional quién las aprueba en arreglo a lo prevenido en los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y son publicadas en Bando solemne. En su discurso del 13 de junio de 1843, López de Santa Anna declaraba "...porque ninguno ha estado mas convencido que yo de la necesidad de que este pueblo magnánimo condujera y gobernara por si mismo sus altos destinos, que en un período de transición y de incertidumbre extrema(sic), se digno encomendar con un poder ilimitado, al ciudadano que hoy ha venido a jurar ante Dios, y en la presencia de sus conciudadanos, las Bases Orgánicas que dan término a la dictadura condicional y hunden en el sepulcro a las facultades discrecionales, de que no me han permitido abusar, ni mi conciencia, ni mi patriotismo, ni mi reconocimiento a tan señalada como peligrosa confianza." y mas adelante "El Equilibrio de los poderes públicos, separados siempre por la voluntad de la nación, se encuentra asegurado; y para que los habitantes, los mexicanos y los ciudadanos disfruten de las garantías a que tienen un derecho invulnerable, se han introducido mejoras que recomendaba la experiencia (sic), al cabo de reiterados ensayos, para asegurar las libertades. Yo espero que estas bases tutelares recibirán el carácter de nacionalidad que naturalmente produce el respeto a todos los derechos, y la esplicación(sic) clara de todas las obligaciones"(17). De los 202 artículos que contienen las Bases el artículo 25 correspondiente al Título IV, del Poder Legislativo, señala que el mismo "estará dividido en 2 cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la república por lo que respecta a la sanción de las leyes" La Cámara de Diputados se integraría con representantes electos por los departamentos en razón de 1 por cada 70 mil habitantes o fracc. superior a 35 mil habitantes eligiendo por cada propietario un suplente.

17.- Bases Orgánicas de la república Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa. imprenta de J.M. Lara, calle de la Palma Núm. 4 México. 1843. cuyo original se encuentra depositado en la Biblioteca particular de la "Quinta Yolaxochitl" propiedad del Lic. José Raúl Corres Calderón, y en cuya segunda página se encuentra la advertencia "Para evitar los inconvenientes y males de trascendencia que podrían seguirse de la libertad de reimprimir las Bases, pudiendo con dicha libertad alterarse su texto, se prohíbe su reimpresión, sin permiso del Congreso Nacional o del Supremo Gobierno. (art.25 del decreto de 11 de junio de 1843)"

Entre los requisitos que debían cumplir las personas que desearan ocupar tal cargo se encontraba la de tener una renta anual efectiva de mil doscientos pesos , procedente de capital físico o moral (art, 28 fracc.IV).

El artículo 29 establecía quienes se encontraban impedidos para ocupar tales cargos.

La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada 2 años, los departamentos que debido a su población solo podían elegir un diputado, lo harían cada dos años.(art. 30)

Sesenta y tres miembros integraban la Cámara de Senadores, de ellos las dos terceras partes eran electos por las asambleas departamentales, debiendo las personas que postulaban pertenecer al menos cinco a cada una de las clases que mencionaba dicho documento: agricultores, mineros, propietarios, comerciantes o fabricantes(art.40), debiendo estos tener además de la renta anual notoria o sueldo no menor a dos mil pesos exigido a todos los Senadores, una propiedad raíz que no baje de 40 mil pesos; los senadores restantes pertenecientes a los dos tercios que debían elegir a personas que hubieren ocupado los cargos que enunciaba el propio artículo 40 (presidente, vice presidente de la república, Secretario del despacho por mas de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo estado o departamento por mas de un año, Senador al Congreso, diputado al mismo por al menos dos períodos, antiguo Consejero del Gobierno, obispo o General de División.

El tercio restante era electo por la Cámara de diputados,el Presidente de la República y la Suprema Corte, mediante ternas que por el número total de los escaños a ocupar eran presentadas por cada uno de los poderes correspondiendo a la primera hacer el recuento de los votos.

El Senado se renovaba por tercios cada 2 años, y las vacantes que hubiere se cubrían por nombramiento de las autoridades a quienes correspondía la elección, el nombramiento en tales circunstancias solo era por el tiempo que faltaba al titular reemplazado.

El Congreso contaba con 2 períodos de sesiones con duración cada uno de 3 meses el primero iniciaba el primero de enero y el segundo el primer día de julio, este último período anual se debía dedicar exclusivamente para el exámen y aprobación de los presupuestos del año siguiente,para decretar las contribuciones que deberían cubrirlos, así como para examinar la cuenta del año anterior que presente el ministerio (art. 49).

Las sesiones ordinarias del segundo período podían prorrogarse el tiempo necesario para resolver lo pendiente (art. 51), en tiempo de prorroga o de sesiones extraordinarias las cámaras podían ocuparse de sus funciones electorales, económicas

y de jurado (art. 52).

Ambas Cámaras requerían un Quórum de por lo menos la mitad mas uno de sus miembros, tomando los acuerdos por mayoría simple de los presentes, salvo en los casos en que se señalare lo contrario.

La facultad de iniciar leyes corresponde al Presidente, a los diputados, asambleas departamentales y a la suprema corte en lo relativo a la administración de su ramo. Toda iniciativa debía presentarse ante la Cámara de diputados. Una vez aprobados los proyectos de ley o decreto pasaban al Senado a revisión (art. 56) de ser aprobado pasa al Presidente para su publicación, pero si el Senado modifica, reprueba o adiciona vuelve el proyecto a la de diputados quien necesita mayoría de 2/3 para pasar el proyecto nuevamente a la revisora misma que si no lo rechaza por mayoría calificada de 2/3 la tendrá por aprobado. Las resoluciones todas del Congreso tenían carácter de ley o decreto.

El artículo 66 señalaba las facultades del Congreso en diecinueve fracciones quedando sus restricciones establecidas en forma expresa en las cuatro fracciones del artículo 67. Entre las facultades del Congreso encontramos la de dictar las leyes a “ que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia(fracc.I), decretar los gastos del gobierno y los impuestos con que debían cubrirse (fracc.II), examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda respectiva al año anterior(fracc.III), la fracción cuarta lo facultaba para clasificar las rentas para gastos generales de la nación y los departamentos, también era de su competencia decretar el número permanente de las tropas de mar y tierra legislando todo lo relativo a ellas, así como designar el máximo de la milicia activa que el Ejecutivo podía poner sobre las armas (fracc.VI), Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios de amortizarla(fracc.VII), autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, prefijando arbitrios para amortizarla (fracc.VIII).

Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo (fracc.IX), correspondía al Congreso decretar la guerra a iniciativa del Presidente así como convenios y armisticios(fracc.XI), Conceder indultos y amnistías cuando el bien público lo reclame, la fracción XVI señala la facultad de crear y suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para concesión de retiros, jubilaciones y pensiones, igualmente se le facultaba para reprobado los decretos de las asambleas departamentales cuando sean contrarios a la constitución o a las leyes (fracc.XVII) para ampliar las facultades del Ejecutivo en dos únicos casos de invasión extranjera o de sedición tan grave que hiciera “ineficaces

los medios ordinarios de reprimirla” resolución que exige ser tomada por mayoría calificada de 2/3 y sujeta al artículo 98 que exige que sean suspendidas las formalidades de esta Constitución por tiempo determinado para aprehensión y detención de delincuentes

A partir del artículo 68 y hasta el 79 se establecen las “FACULTADES ECONOMICAS DE AMBAS CAMARAS, Y PECULIARES DE CADA UNA”. Cada una de las Cámaras sin intervención de la otra se encargaba del arreglo del lugar de sus sesiones, oficinas, orden interno, personal, etc.

Es facultad exclusiva de la Cámara de diputados el vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor, así como el nombramiento de sus jefes y empleados (art. 69).

Al Senado toca en exclusiva aprobar nombramientos de plenipotenciarios , ministros, agentes diplomáticos, cónsules, y oficiales superiores del Ejército y Armada(art.70). Ambos Diputados y Senadores gozaban de inviolabilidad por las opiniones y votos que emitieran en ejercicio de su encargo “sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por ellas”, tampoco podrían ser enjuiciados en causas criminales o civiles durante su encargo y 2 meses después sino en la forma prevenida por la Constitución.

Cada Cámara conoce de las acusaciones hechas contra sus respectivos miembros. Las cámaras indistintamente podían en calidad de gran jurado conocer de acusaciones que por delitos oficiales o civiles se hicieran en contra de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y gobernadores de los departamentos(art.77).

Además las dos cámaras se reunirían en jurado cuando las acusaciones fueran contra todo el ministerio, la Suprema corte de Justicia , la marcial o el Presidente de la República por delitos oficiales como “traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases” no pudiendo ser acusado ni procesado por ningún otro delito sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones (art.90)

El artículo 75 prohibía a los miembros del Congreso obtener “empleo o asenso de provisión del Gobierno, si no fuere de rigurosa escala; mas podrán obtener del mismo, con permiso de la respectiva cámara, y consentimiento del nombrado, comisiones o encargos de duración temporal, en cuyo caso el interesado cesará en sus antiguas funciones durante el encargo.”

En los períodos de receso actuaba una Diputación Permanente compuesta de 9 miembros, 4 senadores y 5 diputados electos el penúltimo día de sesiones. su objeto era para convocar a sesiones extraordinarias, citar a la cámara respectiva para el

desempeño de sus funciones cuando hubiere que ejercerlas, entre otras.

El Título V trataba sobre el Poder Ejecutivo el cual se depositaba en un individuo a quien se denominaba Presidente de la República el cual duraba 5 años en su encargo y de acuerdo con el artículo 85 "... es jefe de la administración general de la república y le están encomendados especialmente el orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior".

El artículo 86 establecía en las obligaciones del Presidente entre ellas guardar y hacer guardar la constitución y las leyes. Por su parte el artículo 87 decía que corresponde al presidente en treinta fracciones, entre ellas declaraba que se encontraba el publicar y circular las leyes y decretos del Congreso y en su caso del senado, nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho (fracc.II), con aprobación del Senado nombrar ministros y agentes diplomáticos, decretar que se convoque a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos que debían ocuparle (fracc.V), nombrar empleados y funcionarios cuyo nombramiento no dependiera de otra autoridad, de acuerdo con la octava fracción podía "suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de su sueldo, hasta por 3 meses, a los empleados del gobierno y hacienda infractores de sus ordenes.

Si creyera que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, lo entregará con los datos correspondientes al juez respectivo". Igualmente podía dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados y convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación (fracc.XVI).

La fracción XX lo faculta para que con audiencia del Consejo en un plazo no mayor a 30 días a partir del día en que los reciba, hiciera observaciones a los proyectos aprobados por las Cámaras.

Si el proyecto fuere reproducido podía suspenderlo hasta el siguiente período de sesiones solo si contaba con audiencia del Consejo, debiendo dar aviso de tal suspensión a las Cámaras dentro de igual término.

Si fuere aprobado por las dos terceras partes de las cámaras, el Ejecutivo tendrá que publicarlo. Si al término de los 30 días de que se habla estuviere en receso el Congreso, las observaciones o en su caso el aviso lo dirigirá el Ejecutivo a la Diputación Permanente.

La omisión del Ejecutivo a cualquiera de estas prevenciones era tener por acordada su sanción y publicarles sin demora. La penúltima fracción del mismo artículo, faculta al Presidente para que designe de entre los miembros del Consejo a quien concurra a las Cámaras cuando lo estimare conveniente a expresar o defender las opiniones del gobierno.

El artículo 89 establecía en forma expresa las prohibiciones al presidente entre ellas: salir del territorio nacional durante su encargo y hasta un año después, separarse mas de 6 leguas del lugar en que residan los supremos poderes sin permiso del Poder Legislativo, ejercer sus atribuciones sin autorización del Secretario del despacho respectivo.

Al Presidente se le sustituiría en sus faltas:

- a) menores a 15 días por el presidente del Consejo;
- b) mayores de 15 días por la persona que eligiera el Senado y;
- c) de ser absolutas se verificaría una nueva elección.

La Constitución establecía instituciones como el Ministerio que estaría encargado de 4 ministros de distintos ramos, estos ministros debían acordar con el Presidente todos los asuntos relativos a su respectivo ramo.

Los Ministros eran responsables de los actos del Presidente que autorizados con sus firmas, fueran contrarios a la Constitución y las leyes (18).

Se contempla igualmente a partir del artículo 104 la creación de un Consejo de Gobierno integrado por 17 miembros nombrados por el Presidente, cargo que es perpetuo y que solo se pierde por haber incurrido en responsabilidad.

Esta Constitución refleja particular interés en la administración de Justicia para la que dedica un capítulo, además de contemplar la existencia de una Suprema Corte, una Corte Marcial, y un Tribunal para juzgar a los miembros de la Suprema Corte y de la Corte Marcial. Además de señalar que existe un poder electoral.

Es particularmente interesante encontrar en este ordenamiento en artículo expreso el principio de responsabilidad política de los miembros del Ministerio, característica única en nuestro derecho y de claro perfil parlamentario aunque el ordenamiento es presidencial dadas sus características, pues existe una clara división de funciones, los miembros del Poder Ejecutivo son nombrados y removidos con entera libertad por el Presidente, sin que tengan que pertenecer a alguna de las Cámaras, el Presidente no cuenta con el poder de disolver a las Cámaras, ni estas pueden hacer que el Presidente renuncie al retirarle su confianza.

18.- Notese que las Constituciones usan indistintamente el término de Ministro o Secretario del Despacho o de Estado, en este caso, seguramente debido a las aproximaciones que de carácter técnico, existen entre ambas instituciones. Aunque las características de uno y otro en materia constitucional son distintas ya que el primero tiene origen en el Sistema de Gobierno Parlamentario, mientras que el Secretario de Estado o del Despacho pertenece al Sistema Presidencial, el primero tiene origen en la cámara de representantes, de la cuál es miembro, el segundo no; se diferencian también en cuanto a su designación, remoción y responsabilidad.

#### 4.CONSTITUCION DE 1857.

En toda Constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los poderes que representan la voluntad del pueblo; la teoría del parlamentarismo rechaza precisamente esa doble representación de una voluntad única e indivisible. Pero dejando a las concepciones teóricas el escaso valor que en las ciencias prácticas les corresponda, hay que reconocer que el hecho de compartir 2 órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos.

Emilio Rabasa "la Constitución y la Dictadura"

Con poco mas de 30 años de vida independiente, en el país reinaba el caos, guerras intestinas, intensiones separatistas, perdida de mas de la mitad del territorio nacional, conflictos armados con potencias extranjeras, gavilleros proliferando por todos los caminos y comarcas, una mutación constante de la forma de gobierno: de Federal a Centralista y viceversa, "México era el fin del mundo, el país de la eterna revolución"(19). Tras los excesos tiránicos del autoproclamado "Alteza Serenísima" General Antonio López de Santa Anna, quien luego de ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo de la Nación en 11 ocasiones, lo mismo gobernando del lado conservador que del progresista según conviniera a sus intereses, renunció de manera definitiva el 12 de agosto de 1855.

Resultaba imperioso reorganizar la estructura del poder en México, pues sus instituciones se encontraban desprestigiadas por las constantes revueltas, sin obtener legitimidad moral, ni jurídica, ni política, por su inoperancia y por la competencia que mantenían con el poder de la jerarquía eclesiástica.

En octubre de 1855 conforme lo había establecido el punto 5 del Plan de Ayutla modificado en Acapulco, el Presidente Interino Juan Alvarez, expidió convocatoria a un congreso extraordinario para elegir 155 diputados propietarios con sus respectivos suplentes, encargados de elaborar una nueva constitución que diera al país instituciones que garantizaran su progreso.

El Congreso abrió sesiones el 18 de febrero de 1856 y luego de un año de largos y acalorados debates entre los representantes populares a quienes se ubica en 3 grandes bandos: el Liberal, el Conservador y el de los Moderados (que era el mas amplio), fue promulgada la nueva ley fundamental el 5 de febrero de 1857 .

Si bien es cierto que las instituciones de esta Carta Magna no llegaron a operar con normalidad alcanzando plena positividad, no es posible negar la fuerza moral que

19.- KRAUZE Enrique, Siglo de Caudillos,Ed. TusQuest México.1994, Pag.172.

obtuvo al correr del tiempo, ni el hecho de que a través de sus instituciones México empieza el camino de su consolidación como nación, siendo el Poder Legislativo pilar fundamental en esta empresa.

El proceso tan dilatado de gestación del nuevo Código fundamental revela lo intrincado del proceso de negociación al interior del Congreso entre los bandos antagónicos

La experiencia de un Ejecutivo fuerte hasta el exceso, previno a los constituyentes de 1857, quienes apostaron a una asamblea con facultades suficientes para poder controlar las actuaciones de aquel.

La Constitución estableció un sistema Unicameral que deposita el Poder Legislativo una sola Cámara denominada Congreso de la Unión, ello debido a 2 factores principalmente:

a) El deseo de otorgar al Poder Legislativo capacidad de control sobre el Ejecutivo, ya que como dice Rabasa “nuestros constituyentes veían en el Ejecutivo a Santa Ana en persona, el despotismo sin freno...” y visto que “los mexicanos no podían hacerlo débil, -al Presidente de la Unión- lo llenaron de todas las atribuciones que lo hacen director de los negocios públicos; pero por precaución lo sometieron al Congreso, destruyendo así toda su fuerza y autoridad. Nuestros legisladores tenían fe ciega en el Congreso, nacida de las teorías puras de la representación popular”(20); y b) La nada favorable opinión que sobre el Senado prevalecía en la mayoría de los diputados constituyentes, al contemplarle como una “asamblea aristocrática” que obstruiría la labor progresista de la cámara de representantes populares; ya que los ordenamientos centralistas le habían previsto como cámara defensora de intereses privilegiados. “Efectivamente las condiciones de elegibilidad requeridas para acceder al Senado propiciaron que se convirtiera en trinchera del conservadurismo, preservador de los privilegios, antidemocrático e impopular” (21). Sin embargo la segunda Cámara habría de ser “reinstalada mediante el reglamento constitucional dado en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada”(22), reforma que modificó todo el esquema institucional pero siendo necesaria en opinión de 2 destacados constitucionalistas de la época:

El Lic. Eduardo Ruiz quien expone que “Las bases orgánicas de 1843 y el Acta de reformas de 1847 hicieron definitivamente del Senado un cuerpo aristocrático que se

20.- RABASA Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa México. 1990. Pag.84.

21.- PANTOJA David, El Senado en México, en Cuadernos de formación básica común, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.A.M. México. 1987 Pag.32.

22.- Nuestra Constitución Cuaderno #3, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1990. Pag 18

oponía á todo progreso político y que fue muchas veces foco de revoluciones” por ello concluye “Nada extraño fué, que al reunirse el Congreso Constituyente de 1856, se conservara vivo el recuerdo del espíritu eminentemente retrógrado de aquella Cámara, de aquí provino que la comisión del proyecto de Constitución desechase la idea del sistema bicamarista.”(23) por su parte el Lic. Mariano Coronado manifiesta respecto de la Cámara única que “pronto se palparon los inconvenientes de este sistema; tornóse a los buenos principios y se reformó en este punto la constitución estableciéndose la Cámara de Senadores”(24) pues con él “las cuestiones -en la formación de leyes- se ilustran no solo por mayor número de opiniones, sino también por la combinación de esos intereses” y continua mas adelante “La segunda cámara es garantía importante contra la precipitación, el error, las pasiones políticas y esa tendencia de las grandes asambleas a volverse omnipotentes y despóticas”(25).

El Congreso de la Unión originariamente concebido como cámara única debería componerse de representantes elegidos cada 2 años por ciudadanos mexicanos, la elección se haría en base a la población correspondiendo uno por cada 40 mil habitantes o fracción que excediera de 20 mil, pero aquel territorio cuya población fuera inferior a dicha población, enviaría sin embargo un diputado. A cada diputado propietario correspondía un suplente. Los diputados eran electos en escrutinio secreto a través de elecciones indirectas en primer grado. Los artículos 57 y 58 establecían la incompatibilidad del cargo de diputado con cualquier comisión, empleo o destino de la Unión por el que se disfrutara sueldo sin que previamente fuera solicitada licencia del congreso.

Consagraba el artículo 59 de la constitución, la garantía de inviolabilidad a los diputados por las opiniones que expresaren en el desempeño de su encargo, no pudiendo jamás ser reconvenidos por ellas, esta garantía en 1874 se extendió a los senadores con motivo del restablecimiento del Senado.

El Congreso autocalificaba sus elecciones y resolvía posibles dudas sobre ellas. Para la apertura de sesiones el congreso requería de un quórum de por lo menos la mitad mas uno del total de sus miembros (al restablecerse el Senado, esta segunda cámara requirió un quórum de al menos 2/3 del total de sus miembros), pudiendo los presentes compeler a los ausentes bajo las penas establecidas en la ley:

“Estas penas son económicas para las faltas que no ameriten sino una ligera

23.- RUIZ Eduardo, Derecho Constitucional, UNAM Ed Aguilar e hijos. 1978 Edición Fascimular de la segunda edición de 1902 Pag. 97

24.- CORONADO Mariano, Elementos de Derecho Constitucional. UNAM Edición fascimular de la tercer edición de 1906 Librería Ch. Bouret México 1977 Pags. 132-133.

25.- Ibidem. Pag. 133.

corrección, o son materia de una sentencia, si la falta constituye una verdadera omisión por negligencia ó inexactitud en el desempeño de sus funciones anexas a sus respectivos encargos. En el primer caso se castigan conforme al Reglamento Interior del Congreso General; en el Segundo, según los preceptos de la ley de 3 de Noviembre de 1870, sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación.”(26)

El Congreso contaba con 2 períodos de sesiones ordinarias anuales el primero del 15 de Septiembre al 15 de Diciembre y el segundo del primero de abril al último de mayo siendo este último improrrogable. esto con el fin de evitar el vicio de “expedir innumerables leyes que por lo común son derogatorias ó simplemente modificatorias las unas de las otras” al estar largos períodos reunidos los cuerpos legislativos.”(27)

El artículo 63 establecía la obligación al presidente de asistir a la apertura de sesiones del Congreso a pronunciar un discurso sobre el estado que guarda el país, al cual contestaría en términos generales el presidente del Congreso. Las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley o acuerdo económico, las leyes se comunican al Ejecutivo firmadas por el Presidente de la Cámara y dos secretarios, mientras que para los acuerdos bastan la firmas de los dos secretarios. Los diputados del Congreso de la Unión compartían la facultad de formular iniciativas de ley con el Presidente de la República y las legislaturas de los estados, debiendo ir las proposiciones que hicieren los diputados firmadas por él o los autores al presidente del Congreso (28). Los proyectos desechados por el Congreso no podían volver a presentarse en las sesiones de ese año. El segundo período de sesiones debía destinarse preferentemente al exámen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlas y a revisar la cuenta del año anterior, que debía presentar el Ejecutivo junto con el presupuesto para el año venidero, el penúltimo día del primer periodo de sesiones (29), pasando ambos a una comisión compuesta de 5 representantes electos ese mismo día por y entre los diputados, la cual tendría obligación de examinar ambos documentos y presentar un dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo de sesiones, de manera que “la Constitución no ha

26.-RUIZ Eduardo, Derecho Constitucional, UNAM Ed. Aguilar e hijos Edición Fascimular de la segunda edición de 1902. México .1977 P..211.

27- Ibídem P..212.

28.- Ibídem P.. 217.

29.- Con las reformas de 1874 esta facultad continuó siendo exclusiva de la Cámara de diputados a lo que se oponía el maestro Rabasa mencionando en su obra que “El presupuesto de egresos se presenta por el Ejecutivo a la Cámara el penúltimo día del primer periodo de sesiones, el 14 de diciembre, y pasa a una Comisión especial de 5 miembros que lo examinan durante el receso y han de presentar el dictamen el 2 de abril, segundo día del segundo periodo. Aprobado, pasa directamente al Ejecutivo para observaciones, del Senado, cuyo espíritu se considera innecesario cuando se trata de establecer la inversión de los fondos públicos, producto del sacrificio exigido a los contribuyentes. Rabasa Emilio, “La Constitución y la Dictadura” Porrúa México 1990 Pag162.

querido que transcurra el primer periodo sin que el Ejecutivo pase a la Cámara ambos documentos y que esta comience a ocuparse de ellos, nombrando desde luego una comisión de 5 representantes para que los examine durante el receso y presente el próximo período de sesiones el fruto de sus trabajos, es decir el dictamen correspondiente” (30). El artículo 70 establecía el trámite a que debían sujetarse las iniciativas y proyectos de ley, de donde se destaca el que luego del dictamen de comisión se sostienen una o 2 discusiones, luego de la primera de ellas se da vista al Ejecutivo enviándole copia del expediente para que manifestara en un término no mayor a 7 días su opinión o exprese que no usara tal facultad.

En caso de que esta fuere conforme, pasa directo a votación, por el contrario si discrepa en todo o en parte vuelve el expediente a comisión para ser examinado con las observaciones del gobierno. El nuevo dictamen vuelve a ser discutido y concluida esta es votado, bastando la mayoría absoluta para su aprobación. Estos trámites podían ser estrechados o dispensados en caso de urgencia notoria por votación de una mayoría calificada de 2/3 de los diputados presentes. Observando esto en el conjunto de atribuciones dadas a los representantes populares el maestro Emilio Rabasa opina que la Carta Magna “no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expedir sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar. (31) Las facultades del Congreso fueron establecidas en el numeral 72 de la Carta Magna de 1857, entre ellas examinaremos solo algunas relacionadas con nuestro tema de estudio, como la fracción V de dicho artículo que lo faculta para cambiar la residencia de los poderes de la federación que en relación con el artículo 84 de esta ley fundamental impide al Presidente separarse del lugar donde estos tengan asiento, así como abandonar el ejercicio de sus funciones sin motivo grave previamente calificado por el Congreso o la diputación permanente. Como importante herramienta de control económico, es facultad del Congreso aprobar el presupuesto de los gastos de la federación, que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos (fracc. VII) así como dar bases para la celebración de empréstitos por el Ejecutivo sobre el crédito de la Nación para aprobarlos, reconocerlos y mandar pagar la deuda nacional (fracc. VIII). La Fracción XI lo faculta para crear y suprimir empleos públicos de la

30. RUIZ Eduardo, Derecho Constitucional, UNAM Ed Aguilar e hijos. 1978 Edición Fascimular de la segunda edición de 1902 Pag. 220.

31.- RABASA Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa México. 1990 Pag 85

federación así como aumentar o disminuir sus dotaciones (32), igualmente le corresponde la ratificación de nombramientos hechos por el Ejecutivo a los empleados superiores de Hacienda así como de las fuerzas armadas (fracc. XII), le compete la aprobación de tratados, convenios y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo (fracc.XIII), el declarar la guerra con base en los datos presentados por el Ejecutivo (fracc.XIV) para levantar, sostener y reglamentar la organización y servicio de las fuerzas armadas (fracc.XVIII), dar su consentimiento al Ejecutivo para disponer de la guardia nacional conforme lo establece la fracción XX. La fracción XXVII del mismo artículo le faculta para formar su reglamento Interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes, además de poder nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizaría según disposiciones ley, la fracción XXX contiene una facultad amplia "para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". El artículo 73 establece que en los recesos del Congreso de la Unión funcionaria una diputación permanente compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que serán nombrados por el Congreso la víspera de la clausura de sesiones y contaría con atribuciones como: Consentir sobre el uso de la guardia nacional, acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias, debemos señalar que el Presidente Juárez propuso en 1867 limitar esta facultad con el fin de impedir que el Congreso pudiera sesionar ininterrumpidamente, sin lograrlo. Además la diputación permanente estaba facultada para aprobar nombramientos de funcionarios del servicio exterior mexicano, recibir el juramento del Presidente de la República y Ministros de la Corte en los casos previstos por la propia Constitución, así como la facultad de "dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego en que ocuparse".

32.- RABASA Emillo, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa México. 1990 Pags. 158-159, que La ley puede en México someter muchos de los nombramientos del resorte del Ejecutivo a la aprobación de una Cámara, dejarle solo la elección en terna que le presente los jefes de oficina, darle apenas una intervención secundaria en cualquier forma o conferir a autoridad distinta, sin noticia del Presidente, la designación de los empleados; puede reducir, en términos análogos, la facultad de removerlos o negársela absolutamente y añade El poder de nombrar y remover, puesto con libertad absoluta en manos del Presidente, es de una inconveniencia innegable; pero el que tiene el Legislativo para someter al Presidente a un papel pasivo en cuanto se refiere al personal de las oficinas que de el Ejecutivo dependen y que son los instrumentos de su labor. Esta arma es bastante por sí sola en momentos de desavenencia entre ambos poderes, para determinar la supremacía del Legislativo, que no necesita de tanto para propender a la omnipotencia tentadora a que su naturaleza lo inclina y para cuya adquisición esta singularmente dotado.

La sección II sobre el Poder Ejecutivo inicia con el artículo 75 estableciendo que el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" y sera electo de manera indirecta en primer grado mediante escrutinio secreto con una duración en el cargo de 4 años (improrrogables en los términos del artículo 82), debiendo cubrir sus ausencias tanto temporales como absolutas el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, pero en este último caso deberían celebrarse nuevas elecciones.

El cargo de Presidente solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso ante quien se presenta la renuncia.

La Constitución establecía las facultades y obligaciones del Presidente en su artículo 85 entre las que se encuentran las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (fracc I), la de nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho y demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no estuviere determinado de otro modo en la Constitución (fracc.II), disponer de las fuerzas armadas permanentes para seguridad interior y defensa exterior del país (fracc.VI), declarar a nombre del país la guerra previa ley del Congreso (fracc.VIII), dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con potencias extranjeras sometiéndolas a la ratificación del Congreso (fracc.X), la fracción XII lo facultaba para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acordare la Diputación Permanente.

El Congreso mediante ley, fijaba el número de Secretarias necesarias para la atención de los negocios del orden administrativo (art.86), estableciendo el artículo 87 los requisitos para ser Secretario del Despacho y en su párrafo segundo fijaba como requisito necesario para que fuere obedecido todo reglamento, decreto u orden del Presidente debería ir acompañada por la firma de los Secretarios del ramo a que correspondiera dicho asunto.

Esta facultad en opinión de Don Mariano Coronado les vincula con el Poder Ejecutivo "quedando la responsabilidad que cada cual asume al dictarse una medida, y para dar solemne autenticidad a los actos del Presidente, es requisito esencial de validez de sus disposiciones que vayan firmadas por el Secretario respectivo" (33).

De conformidad con el artículo 89 de este máximo cuerpo normativo los Secretarios del Despacho "darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos" lo que constituía en opinión de los constituyentes un claro matiz parlamentario.

El Título IV habla de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos comenzando por fincar responsabilidad el artículo 103 a los diputados, miembros de la Suprema Corte y Secretarios de los despachos, por delitos comunes que cometan en el tiempo de su encargo, así como por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo.

Como antecedente respecto a lo que sobre responsabilidad de los Secretarios del Despacho quiso el Constituyente de 1857, conviene dar lectura al artículo periodístico publicado en "El Siglo Diez y Nueve." el Viernes 21 de mayo de 1852, por don Francisco Zarco, a la postre diputado constituyente, donde expresa que "Principio es éste - refiriéndose a la responsabilidad ministerial- que ha sido consignado en todas nuestras constituciones, desde la mas liberal, hasta la mas servil, porque se creyó que habría sido una falta imperdonable omitirlo; pero a pesar de que hemos estado muy lejos de que no se hayan cometido abusos, y de gran tamaño, muchos de los Secretarios del Despacho de las diversas administraciones que hemos tenido, ni uno solo ha llegado jamás a ser castigado por una sentencia que haya vindicado los derechos de la sociedad, y servido de ejemplar para evitar excesos semejantes."(34) tema al que vuelve a recurrir años mas tarde, el 3 de noviembre de 1856, ya en ejercicio de la Soberanía popular al mencionar "Lo ilusorio que ha sido entre nosotros la responsabilidad de los funcionarios públicos, inspiró sin duda a la celosa comisión de constitución la idea de introducir en su proyecto la novedad del juicio político que es lo que Inglaterra y en los Estados Unidos se conoce con el nombre de Impeachment.

Que el pueblo pueda retirar su confianza a los funcionarios que de ella se hacen indignos que dejen de regir los destinos del país los que ceden a la corrupción, los que den prueba de notoria ineptitud, es en verdad una garantía de gran valor para la libertad y para las instituciones..."(35).

El artículo 104 establece el procedimiento para el desafuero por delitos del orden común, tras el cual el funcionario era puesto a disposición de las autoridades competentes, mientras el numeral 105, determina el procedimiento a seguir tratándose de delitos oficiales, de los cuales conoce el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte como Jurado de Sentencia.

El primero declara por mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable, y de resultarle responsabilidad queda por ese hecho separado del cargo y puesto a

34.-GONZALEZ Oropeza Manuel, Compilación y estudio Introductorio, El Siglo XIX de Francisco Zarco y su pensamiento Constitucional. UNAM México 1993.Pag. 26.

35.- Ibídem Pags. 73-74.

disposición de la Corte, que actuando en Pleno y erigida en Jurado de Sentencia "con audiencia del reo, el fiscal y acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar por mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe." las responsabilidades por delitos oficiales solo podían exigirse durante el encargo y hasta un año después de haber terminado el mismo.

El sentenciado por tales delitos no podía ser beneficiado con la gracia del indulto.

Sobre este tema Zarco expuso "Creemos comprender la noble mira de la comisión; pero en nuestro concepto su sistema adolece de una vaguedad que en la práctica debe hacerlo sumamente peligroso, y por esto preferiríamos al juicio político, artículos que fijaran de una manera precisa los casos de responsabilidad y que una ley orgánica determinase los procedimientos y fijase las penas de cada abuso, de cada infracción, de cada omisión, penas que mas de una vez no deben limitarse a la simple destitución." mas adelante sobre la responsabilidad del Titular del Ejecutivo manifiesta "Con respecto al presidente de la república no lo consideramos como sagrado, ni como inviolable; pero si creemos conveniente a la paz interior, a la estabilidad de las instituciones y a la respetabilidad del poder público, que se limiten un tanto los casos en que sea personalmente responsable, para evitar que sea el ludiano de los calumniadores y de los aspirantes.

El Sr. Ocampo con sobrada razón ha dicho que si el presidente ha de ser responsable de toda falta de todo abuso que el ejecutivo comete, debe suprimirse la responsabilidad ministerial." refuerza este argumento " Si es responsable siempre el presidente, los ministros se convierten en agentes pasivos, y esto de ningún modo conviene a los intereses públicos." concluía " haced responsable de todo al presidente, y no podréis lograr que la opinión forme un gabinete, y dejaréis la guía del ejecutivo, sin más guía que su conciencia, sin mas norma que sus temores y aprehensiones de incurrir en responsabilidad" por lo anterior la solución que se vislumbraba era incluir como institución constitucional la responsabilidad de los Secretarios del Despacho por ser esta "...bastante para contener y corregir al mismo jefe de Estado de una manera saludable y provechosa al interés de la sociedad. Todo acto ministerial se supone inspirado por el presidente. Si condenáis el acto ¿a quién condenáis indirectamente? Al mismo presidente, que sufre la censura de la opinión, y tiene que cambiar de conducta, cosa mucho mas ventajosa que en los cambios incesantes del personal del ejecutivo."(36)

La Constitución de 1857 ha sido calificada como Semipresidencialista, o

36.-GONZALEZ Oropeza Manuel, Compilación y estudio Introductorio, El Siglo XIX de Francisco Zarco y su pensamiento Constitucional. UNAM México 1993 Pags. 74-77.

Semiparlamentarista, sin embargo por las características de la Constitución formal propiamente dicha, no puede darsele tal carácter, ya que el Jefe de Estado y de Gobierno no se encuentran disociados sino unidos bajo la figura del Presidente de la República, quien es electo por el pueblo, y además cuenta con facultades para nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho. Por otra parte el Presidente no renuncia a consecuencia de que el Congreso le retire su confianza, ni el gobierno puede plantear la disolución anticipada del Congreso.

El sistema que plantea este cuerpo normativo no contempla la figura técnica de Gabinete como el colegio de los ministros reunidos bajo la dirección del Presidente del Consejo (37), quien traza la política general, como sucede en los sistemas Parlamentarios, por lo que comparte todas las características del sistema Presidencial. Cierto es que la Institución Presidencial carece de una herramienta fundamental para su equilibrio frente al Congreso, como lo es el veto, lo que le debilita sensiblemente frente a aquel; Los constituyentes de 1857 "veían en el veto una humillación del Poder Legislativo, es decir del pueblo ante el Poder Ejecutivo, es decir, de la tiranía, y con una concepción semejante es todavía admirable que hubiese opiniones en favor de aquella limitación"(38).

La mayoría de los constituyentes coincidían en que dotar al Ejecutivo con tal facultad, era un exceso que atentaba contra la soberanía popular representada por el Congreso, a la infalibilidad del pueblo encarnada en la Cámara de representantes; Suponer lo contrario decía el Diputado Ignacio Ramírez "Es una enfermedad con causa y síntomas conocidos: cuando por desgracia se ha establecido el principio de que el Ejecutivo puede alguna vez tener razón contra el Congreso, ocurre naturalmente la idea de tener siempre razón, hasta acabar con esa tutela: este error constitucional nace de una idea falsa, y es la suposición de que todos los poderes representan inmediatamente al pueblo, lo cual es un absurdo, supuesto que la cámara de representantes, para obrar, no necesita mas que su elección, mientras que el ejecutivo, y lo mismo decimos del Poder Judicial, además de la elección, tienen que esperar las resoluciones legales que están encomendados de aplicar, sea por la carta fundamental, sea por las disposiciones comunes. Existe por lo mismo una jerarquía natural e inevitable en los tres poderes gubernativos; el que legisla llevara siempre corona de soberano (39).

37.- A dicha figura se aproxima la establecida como consejo de ministros que debe dar su acuerdo al Titular del Ejecutivo en los casos de suspensión de las garantías individuales que establece el numeral 29 de esta Carta Fundamental, aunque su conformación como órgano constitucional es excepcional y limitado a este único caso.

38.- RABASA Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa México. 1990 Pag 173.

39.- MONTERDE Francisco. Ignacio Ramírez "El Nigromante" selecciones. Colección metropolitana #41 Ed. Secretaría de Obras y Servicios Departamento del Distrito Federal México. 1975 Pag 74.

Por ello no era razonable dotar al Ejecutivo del veto, por ello Zarco manifestaba: "Del mismo modo que nos oponemos a que se ensanchen las facultades del Ejecutivo, y a que se extiendan hasta tener el veto, nos opondríamos a que el cuerpo constituyente se arrogara el Poder Legislativo que no le concedieron los pueblos."(40). La opinión adversa al Ejecutivo, visto como un poder no igual al Legislativo, le privó de dicha facultad, dejándolo inerte ante las acciones de una asamblea poderosa, de manera que "El Ejecutivo, sin Senado que lo ayude ni veto que lo proteja, tiene que ceder y que aceptar"(41).

Así el Maestro Mario de la Cueva expresa que una de las mayores críticas realizadas a la Constitución de 1857 radica en "haber creado una especie de dictadura legal del Poder Legislativo, lo que habría impedido el normal funcionamiento de las instituciones..."(42). Lo anterior aunado a que el reglamento del Congreso ordinario establecía la obligación para los Secretarios de Estado de comparecer ante las Cámaras ( una vez que se restablecido el Senado)para que rindieran los informes que les fueran solicitados y que de acuerdo con la ley electoral el Congreso debía nombrar al Presidente cuando ninguno de los candidatos lograba mayoría absoluta de votos durante los comicios presidenciales (43) debió influir para que se califique al sistema como semiparlamentario o de "parlamentarismo aproximado" como le llama el Maestro Héctor Fix-Zamudio, pues al participar el Congreso de facultades como: decidir quien debía ocupar la titularidad del Ejecutivo o hacer comparecer a los Secretarios de Estado como si fuesen Ministros ante el Parlamento (44), lo hace participar aunque sea en forma muy limitada de algunas características del Sistema Parlamentario, lo anterior a pesar de que dichas facultades carecen de base constitucional, y que llegaron a aplicarse sin que se les impugnara, como en el caso de la designación de Presidente, que fue ejercida dos ocasiones para elegir a Juárez en 1861 y en 1871 (45).

40.-GONZALEZ Oropeza Manuel, Compilación y estudio Introductorio, El Siglo XIX de Francisco Zarco y su pensamiento Constitucional. UNAM México 1993 Pag. 61

41.-RABASA Emilio,La Constitución y la Dictadura,Ed. Porrúa México. 1990 Pag. 164

42.- DE LA CUEVA Mario,La Constitución Política en México,en Antología "El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917. Ed. Gobierno del Estado de Querétaro y el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana México 1987. Pag. 700.

43.- RABASA Emilio,La Constitución y la Dictadura,Ed. Porrúa México. 1990 Pag 176

44.- Los Secretarios del Despacho no cuentan con las características de los Ministros del Gabinete en un sistema Parlamentario, respecto a origen y responsabilidad, al respecto es conveniente tomar en cuenta la opinión del Maestro de la Cueva, en el trabajo ya citado en el que apunta con razón que "la responsabilidad de los secretarios de Estado por los actos contrarios a la Constitución o a las leyes desapareció de la Constitución de 1857, salvo naturalmente, los casos de delitos oficiales o comunes..." Op. Cit. nota 42

45.- RABASA Emilio,La Constitución y la Dictadura,Ed. Porrúa México. 1990 Pag 177

De esta manera los diputados de 1857 formaron un sistema presidencial limitado, con un marcado predominio del Poder Legislativo, lo que motivo la inconformidad en quienes ocuparon la titularidad del Poder Ejecutivo, y no pararon en su intento por limitar constitucionalmente esa influencia, hasta conseguirlo en 1874. Sin embargo la mayor parte del tiempo antes de tal reforma, los titulares del Ejecutivo gobernaron investidos de facultades especiales por las situaciones de emergencia prevalecientes en esa época y a las que tuvieron que hacer frente.

Lo cierto es que el arreglo institucional planteado por esta Ley Fundamental, no tuvo tiempo de ser probado en situaciones de "normalidad". Ignacio Comonfort presidente que la Jura y le promulga la desconoce, "Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada hicieron las dos primeras grandes críticas a la Constitución de 1857; aquél en la convocatoria a elecciones generales de agosto de 1867 y el segundo en la circular que envió a ésta a los gobernadores de los Estados" (46), ante estos hechos el sentir de los constituyentes de 1857 lo refleja Don Ignacio Ramírez "El Nigromante" en su ensayo sobre la Constitución al referir que "...nosotros hemos proclamado la independencia absoluta del Poder Legislativo; los dos presidentes que han fungido en la época de esta reforma, no solamente han pretendido la subordinación del Congreso, sino que han logrado ejercer la más amplia dictadura" (47).

Don Daniel Cosío Villegas uno de los historiadores que mejor ha analizado la historia de esta época confirma: " La crítica de Rabasa, pues, de que la Constitución de 57 creó un desequilibrio entre los poderes públicos, dando facultades excesivas al Legislativo y defectuosas al Ejecutivo, es enteramente cierta y tiene una comprobación histórica abundante..."(48).

La Constitución no bien acababa de nacer, cuando uno de sus padres, cabeza junto con Florencio Villarreal de la revolución de Ayutla: el Presidente Sustituto Ignacio Comonfort, la desconoce pues dada la supremacía del Congreso consideraba imposible gobernar con ella.

El mismo Comonfort que unos meses antes la había jurado y promulgado, luego del levantamiento del General Félix Zuloaga con su plan de Tacubaya, se sumaba a sus impugnadores.

El país se convulsionó en una feroz lucha fratricida; de ella surge insigne la figura del Lic. Benito Juárez García, quien presidía la Suprema Corte de Justicia, y en

46.- COSIO Villegas Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticos en Serie Sepsetentas No.98 Ed. Hermes México. 1973. Pag 48.

47.- RABASA Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa México. 1990 Pag73

48.- COSIO Villegas Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticos en Serie Sepsetentas No.98 Ed. Hermes México. 1973. Pag 164.

consecuencia, asume el Cargo de Presidente de la República ante la actitud tomada por Comonfort, iniciándose así, la epopeya que cubriría de sangre, pero también de honor y de gloria las armas de la República, al derrotar para siempre el proyecto conservador.

El Presidente Juárez gobernó investido de facultades especiales, toda vez que el Congreso le concedió actuar con “poderes omnímodos” dejando en suspenso las garantías individuales, a fin de restablecer el orden, la independencia y la soberanía. Esto abre el camino a la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo.

A la muerte de Juárez le sustituye Sebastián Lerdo de Tejada, quién logra que la Constitución sea reformada luego de formular en opinión de Emilio Rabasa las críticas mejor fundadas a dicho cuerpo normativo, esta reforma restituyó el Senado como Cámara colegisladora, y otorgó al Presidente veto suspensivo en la formación de leyes, que solo podía ser superado por mayoría calificada de 2/3 de los votos de las Cámaras.

“La verdadera verdad es que la Constitución de 1857 no funcionó realmente sino de los años de 1867 a 1876, o un poco complacientemente, hasta 1880; es decir, en el primer caso, sólo operó diez años y tres en el segundo, no pudo operar antes porque las guerras de Tres años, de Intervención y el Imperio, lo impidieron, y no pudo operar después de 1876, o de 1880, porque cuando Porfirio Díaz se siente seguro en el poder, la hace a un lado hasta convertirla en una palabra vana y sin sentido”(49).

El mérito de esta Carta Magna radica precisamente en la lección legada a la posteridad durante la república restaurada, ya que en ella operó una auténtica colaboración de funciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo (50).

49.- COSÍO Villegas Daniel, La Constitución de 1857 y sus Críticos, Segunda edición Ed. Hermes Serie Sepsetentas No.98 México .1973 P..75

50.- Tanto Daniel Cosío Villegas en la obra precitada como Enrique Krauze en su Obra Porfirio Díaz Místico de la Autoridad, señalan destacadamente la labor del poder Legislativo en aquel período histórico, el primero señala que el Legislativo “mantuvo la libertad condición primera de la democracia” e “hizo estéril mucha de la acción del poder Ejecutivo por lo que obligó por la primera y única vez en la historia de México, a idear sus planes de acción, no conforme a la caprichosa voluntad del dictador, sino según la voluntad de una mayoría parlamentaria...”Pags.167-168, por su parte Krauze señala que los diputados matizaban las iniciativas del Ejecutivo, restándole celeridad en su tarea pero dándole muchas veces congruencia y equilibrio.Pag 43

## 5. CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.

“La contrarrevolución de la Constitución de 17 podemos verla en sus resultados políticos si se aplica la Constitución en los artículos más abandonados y progresistas, los que realmente definen a la Constitución Mexicana como un hecho nuevo de la historia de México, la contrarrevolución se organiza y actúa, es decir que de su aplicación depende, si todavía hay un proyecto ideológico y político derivado de la Revolución o al negar la Constitución, omitirla u olvidarla se da cauce a la contrarrevolución, es por fuerzas semejantes a las que se opusieron a la Revolución y a la aplicación de sus artículos mas avanzados.”

Gastón García Cantú

Treinta años de dictadura del general Porfirio Díaz Mori, corrompieron a un Poder Legislativo, que empezaba a dar muestras de vida propia e independiente, hasta hacerlo tan solo una pieza más en el engranaje del poder que manipulaba a su antojo el dictador zapoteco, “A la larga, todos los candidatos, en vez de engorrosamente elegidos, serían convenientemente nombrados. Porfirio en persona supervisaba la lista y los antecedentes de cada uno. De los 227 diputados que había en 1886, 62 eran de Oaxaca. Después de 20 años la Cámara parecía un club de amigos de Porfirio o de su Esposa. Caso común: un intelectual oriundo de Veracruz amanecía diputado por un recóndito distrito de Sonora. El Senado se volvió un “panteón político”. Nunca se contradijo una iniciativa presidencial ni prosperó alguna que no contará con la venia del Gran elector”(51).

La Cámara de Diputados había perdido su esencia como representante popular, atrofiadas en sus funciones por la denigrante subordinación, se encontraba anquilosada, pues la mayoría de sus miembros eran tan viejos como el dictador; Lo anterior se prueba revisando las actas de la Vigésima Segunda Legislatura donde hubo 43 sustituciones de Diputados, siendo por lo menos 17 de ellas por fallecimiento, cuatro mas por licencia y solo una la del Diputado Pedro Landazuri por Francisco Magro debido al paso del primero a un escaño en el Senado. El envejecimiento del régimen, su falta de permeabilidad social y política, puede observarse por la composición de los miembros pertenecientes a las distintas Legislaturas a partir del Segundo período Presidencial de Porfirio Díaz en 1884, hasta la XXV Legislatura última del porfiriato, que concluye el 16 de Septiembre de 1912. Ejemplificamos lo anterior con la integración de las diputaciones queretanas (52).

51.-KRAUZE Enrique, Porfirio Díaz, Místico de la Autoridad, Serie Biografía del Poder, Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1992 Pags. 43-44.

52.- Las diputaciones queretanas en las 14 Legislaturas que comprende el Porfiriato fueron escogidas arbitrariamente por razones afectivas.

Por el Primer Distrito con Cabecera en la Ciudad de Querétaro tanto en la XII como en la XIII Legislaturas aparece como representante Luis M. Rubio y de la XIV a la XXV le representa don Rafael Chousal. El Segundo Distrito tiene cabecera en la Cañada hasta 1902, representándole Rafael Chousal en las Legislaturas XII y XIII, de la XIV a la XX Legislatura es representada por Leonardo F. Fortuño, a partir de la Legislatura XXI Cadereyta pasa a ser cabecera del Tercer Distrito representándole desde entonces hasta la veinticincoava Legislatura Félix M. Alcérreca. El Distrito Tercero se omite en la XII Legislatura, en la Décimo Tercer Legislatura con cabecera en San Juan del Río le representa Eulalio Vela, en la XIV y XV es diputado Carlos Argaíz, de la XVI a la XX es representado por Félix M. Alcérreca, a partir de la XXI Legislatura el Distrito II tiene cabecera en San Juan del Río, representándole de 1902 a 1906, es decir la XXI y XXII Legislatura Agustín Mora Jr. y de la XXIII a la XXV Prisciliano Maldonado. El Cuarto Distrito tienen como representante en la XII Legislatura a José Ma. Romero, en la Décima Tercera Legislatura el cuarto Distrito con cabecera en Peña Miller es representado por Angel M. Dominguez, a partir de la XIV Legislatura este Distrito tiene cabecera en Cadereyta representándolo desde entonces hasta la XXV Legislatura Fernando M. Rubio. Es decir que tuvimos apenas 10 representantes en 28 años, de los cuales uno Rafael Chousal participó en todas las Legislaturas.

En esos años, la situación social en México es intolerable. "Unas tres mil familias eran dueñas de la mitad del país y vivían en magníficas haciendas, mientras millones de indígenas y campesinos mestizos eran virtualmente siervos, ya fuese sujetos a la tienda local por sus deudas, ya por los salarios atrasados no percibidos que seguían esperando"(53), la mayoría de los mexicanos tenía vedada toda expectativa de superación, sus derechos políticos no se tomaban en cuenta, la gran masa de los mexicanos vivía en condiciones paupérrimas; contrastando con una minoría que insensible a los reclamos de las clases populares, se entregaba a una vida orgiástica hasta el derroche, detentando el poder y la economía aplastaban impunemente los derechos de las clases campesinas, de los obreros y de una cada vez mas exigua y exangüe clase media. Los ingresos del Gobierno comenzaron a ser incluso mayores que sus gastos. era la bonanza para unos pocos, y el hambre para la mayoría del pueblo. (54)

53.- RIDING Alan, Vecinos Distantes un retrato de los Mexicanos, Ed. Joaquín Moritz/Planeta México. 1985. Pag. 54

54.- Sobre la situación económica vivida en el Porfiriato conviene leer al historiador José C. Valadés de su obra "El Porfirismo Historia de un régimen" el Tomo III el Crecimiento II Ed. UNAM. México. 1987.

En 1904 Porfirio Díaz se reelige por quinta vez, sin problema alguno, pero entre 1907 y 1908 concede una entrevista al periodista estadounidense Creelman en la que se afirma “El general Díaz ha gobernado la república de México durante veintisiete años con tal poder, que las elecciones nacionales han venido a convertirse en mera fórmula. Bien pudiera haber colocado sobre su cabeza una corona Imperial. Sin embargo, ese hombre sorprendente, primera figura del Continente Americano, hombre enigmático para los que estudian la ciencia de gobernar, declara ante el mundo que se retirará de la Presidencia de la República a la expiración de su período actual, para poder ver a su sucesor pacíficamente posesionado, y para que con su cooperación, pueda el pueblo mexicano demostrar al mundo que ha entrado de manera pacífica y bien preparado, en el goce completo de sus libertades...” (55).

Dicha entrevista causa gran revuelo. En 1908 Francisco I. Madero acaudalado norteco escribe un polémico libro “La Sucesión Presidencial de 1910” oponiéndose a que la Vicepresidencia fuera ocupada por el Ramón Corral quien acompañaba a Díaz en la fórmula Presidencial. Madero emprende una campaña por todo el país, es nominado candidato a la presidencia de la República por el Partido Antirreleccionista; debido a su popularidad se le encarcela, siendo liberado una vez pasado el proceso electoral. Madero escribe un plan político denominado “Plan de San Luis” que invita a desconocer el Gobierno de Díaz. La revolución estalla en el norte del país el 20 de noviembre de aquel año.

Para 1911 la revolución se ha propagado por prácticamente todo el país, por lo que el dictador envía su renuncia al Congreso, partiendo el 26 de mayo al exilio. La presidencia queda a cargo de Francisco León de la Barra quien convoca a elecciones en las que resulta triunfante Francisco I. Madero. El nuevo Presidente tiene que hacer frente a la situación social que permanecía en el país, agravada por las expectativas que generó la caída del dictador y la oposición franca de los grupos económicos y políticos mas poderosos del país, quienes apostaban al status quo.

Luego de una política accidentada y de combatir algunos alzamientos, Madero y Pino Suárez, Presidente y Vicepresidente de México son traicionados, hechos prisioneros por orden de Victoriano, Huerta quien había traido con Félix Díaz, sobrino del exdictador, auspiciados por el Cónsul estadounidense Henry Lane Wilson.

En la sesión extraordinaria celebrada el 19 de febrero de 1913 se informa que el Presidente y el Vicepresidente se encuentran prisioneros, el Secretario de la Cámara, Diputado Querido Moheno informa a la Cámara que “...dándose cuenta de que no era la

55.- CONTRERAS Mario- Tamayo Jesús. Antología México en el Siglo XX 1900-1913. Textos y documentos. Serie Lecturas Universitarias, Ed. UNAM México. 1983. La entrevista Díaz-Creelman. Pag. 260

hora de lo más propicia para aferrarnos, en un afán suicida, al áncora de los principios, sino más bien había que salir de frente al encuentro de los gravísimos hechos que motivan nuestra reunión, reconociendo que de hecho el Gobierno, el Ejecutivo Nacional, ha desaparecido, y en su lugar hay en la capital de la República dos jefes militares que controlan, según se dice en el lenguaje moderno de hecho...” por ello se habían formado 2 comisiones que se entrevistarán con cada uno de los Jefes militares haciéndoles saber que la Asamblea deliberaba “para resolver de esos acontecimientos y de la suerte del país, siempre sobre la base inmovible de la Soberanía Nacional representada por nosotros.” De la entrevista con Huerta la Comisión concluye que el gobierno pretoriano establecido de hecho deseaba “ponerse de acuerdo con la Representación nacional y dar una investidura legal a un Gobierno que saque a puerto de salvación el país; pero, puesto ya en la situación indeclinable a la que se ha llegado, si esto no fuera posible, el Ejército, el Cuartel General, ante la imperiosa necesidad de afrontar los acontecimientos, aún cuando se hundan los principios, está resuelto a ir adelante.” la advertencia era clara, y los hechos estaban a la vista de todos. En esa misma sesión se recibe un comunicado de la Comandancia Militar de México, en la que avisa haber asumido el Poder Ejecutivo con objeto de “cimentar la paz” y recordando que tenía detenidos al Presidente y su gabinete, la sesión prosigue en forma accidentada, el Diputado Olaguibel exige se nombre una comisión que se acerque a los jefes militares pidiendo se respete la vida de los CC. Jesús Orueta y Sánchez Azcona, presos en Apizaco, lo que se aprueba. Se concede el uso de la voz al diputado Pérez quien informa que el conflicto legal ha desaparecido ya que por su conducto Victoriano Huerta hacía saber a la Cámara que Francisco I. Madero enviaría a la Cámara su renuncia, debiendo entonces asumir la Presidencia el Ministro de Relaciones Exteriores. En la Cámara se oyen voces que preguntan ¿y la del Vicepresidente?... prosigue la sesión en calidad de permanente para recibir las renunciaciones. Se discute largamente sobre si debe o no llamarse a los suplentes de los diputados presos. El diputado Olaguibel anuncia la Presencia en el Salón verde del Secretario de Relaciones Exteriores Pedro Lascuráin, quien trae consigo las renunciaciones de Madero y Pino Suárez. Se da lectura a las renunciaciones pidiendo su análisis a las comisiones unidas la Segunda de Gobernación y Tercera de Puntos Constitucionales, a lo que el diputado Escudero pregunta a la presidencia si pertenece él a la Segunda Comisión de Gobernación, acto seguido el Secretario lee los nombres de los integrantes de ambas comisiones, confirmando la pertenencia del Diputado Escudero a la de Gobernación, acto seguido Escudero pide la palabra y sube a tribuna manifestando lo siguiente: “ Atentamente suplico a los señores compañeros diputados se sirvan admitir mi excusa para conocer este negocio, porque yo tengo la convicción

de que no deben aceptarse estas renunciaciones; pero sí, como un sacrificio por las circunstancias porque atraviesa la Nación estoy dispuesto a eximirme, no lo estoy a dictaminar ni en un sentido ni en otro; advirtiéndole que si la Cámara no considera justa mi excusa, entonces dictaminaré en contra. La excusa fue admitida como también lo fueron las renunciaciones del Presidente y Vicepresidente, por 123 a favor y 5 en contra, se resuelve llamar al Ministro Lascuráin para tomarle protesta como Presidente, lo que se hace ese mismo día en sesión nocturna, el primer acto de Lascuráin como Presidente Interino fué nombrar a Victoriano Huerta Secretario del Despacho de Gobernación, el segundo fue presentar su renuncia al cargo de Presidente, apenas 45 minutos gobernó, se llama entonces a Huerta a ocupar la Presidencia de la República, "restituido el orden legal con este recurso, los diputados continuaron sus labores hasta el mes de octubre, salvo algunos de ellos que prefirieron dejar la corporación para unirse al movimiento constitucionalista, como fue el caso de Luis Cabrera entre otros." (56) Así con una aparente legalidad, en realidad viciada por el dolo, la amenaza y el uso de la fuerza concluía la farsa que dejaba al asesino intelectual del Presidente Madero y su gobierno democrático en la silla presidencial. Dentro de sus primeros actos de gobierno, Huerta notifica su nombramiento telegráficamente a los Gobernadores de los Estados, en principio solo el de Coahuila Venustiano Carranza niega su apoyo al usurpador pidiendo a la Legislatura de su estado permiso para rebelarse contra el gobierno espurio, lo que consigue mediante la promulgación de 2 decretos: uno desconociendo a Huerta y otro que le otorga al Gobernador de Coahuila facultades extraordinarias para la restitución del orden constitucional. Huerta había dado muestras de su perfidia sanguinaria al cegar la vida de miembros del Poder Legislativo, cuando Carranza y un grupo de jóvenes militares, entre ellos el capitán primero de Estado Mayor Francisco José Mújica Velázquez, a la postre el más ilustre de los Diputados Constituyentes de 1917, suscriben el llamado Plan de Guadalupe que proponía el desconocimiento de Victoriano Huerta como Presidente de la República, de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los Gobiernos Estatales, que permanecían colaborando con el usurpador pretoriano. La XXVI Legislatura trabajó desde el gobierno de Madero con gran independencia, lo que no toleró el usurpador, que veía en la actitud de la Cámara un claro intento obstruccionista, manifestado así por el ministro de Relaciones Exteriores Federico Gamboa luego de que la Cámara desautorizara al diputado Tamariz a ocupar un Secretaría de Estado, por no haber pedido permiso a la Cámara para ocuparla.

56.- MAC GREGOR Josefina, La XXVI Legislatura frente a Victoriano Huerta ¿un caso de Parlamentarismo? en Secuencia #4 Revista Americana de Ciencias Sociales. Ed. Instituto de investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora. México 1985 Pag.11

Renunciando finalmente dicho diputado al Despacho que se le había encomendado, siete miembros del Poder Legislativo ocuparon Secretarías de Estado, ante la complacencia de Querido Moheno, quien consideraba esto una aproximación al Sistema Parlamentario e iluso invitaba a los legisladores a que como poder supremo indicaran la marcha del Gobierno. El punto más álgido se vivió el 10 de octubre de 1913, El Congreso había manifestado reiteradas veces su preocupación por la desaparición y aprehensión de algunos de sus miembros como Bordes Mangel, Zubaran, Martínez Alomía, Rivera Cabrera, Gurrión, Pastelín, Monroy y Serapio Rendón, la Cámara solicitó informes, reclamó actos ilegales y exigió respeto al fuero de sus miembros, sin embargo, desaparecido del tribuno Belisario Domínguez luego de su enérgico discurso del 23 de septiembre de 1913 “La Asamblea dispuso investigar el paradero de Domínguez, invitar al Senado a que se uniera a la investigación y comunicar al Ejecutivo un acuerdo para que facilitara la acción, haciéndole saber que se ponía “las vidas de los Diputados y Senadores bajo la salvaguarda del propio Ejecutivo” y que, si ocurría una nueva desaparición, la diputación se vería “obligada a celebrar sus sesiones donde encuentre garantías”. La reacción del Ejecutivo no pudo ser más elocuente: a la presencia de la fuerza armada en el recinto parlamentario se agregó la del Secretario de Gobernación, Manuel Garza Aldape. Este funcionario manifestó el disgusto del Ejecutivo por lo que consideraba una invasión de la Cámara en los terrenos de los otros Poderes y formuló finalmente una amenaza, pidiendo a la Cámara que reconsiderará su actitud. Esta turnó el asunto a las comisiones de Gobernación, levantó la sesión” (57). El Congreso fue cerrado por la fuerza pública y 110 de sus miembros fueron aprehendidos, pero el Legislativo no se doblegó ante la amenaza directa y cumplida del Ejecutivo.

A mediados de 1914 Victoriano Huerta deja el poder en manos de Francisco S. Carbajal quien abandona la capital al paso que entra el ejército constitucionalista, Eduardo Iturbe y Alvaro Obregón firman los Tratados de Teoloyucan por medio de los cuales se pone fin al movimiento Revolucionario. Derrotadas las fuerzas antagónicas a la revolución faltaba aún lo más difícil: unificar a los grupos revolucionarios acaudillados por los líderes que hoy son historia: Carranza, Obregón, Villa y Zapata, cada uno con un proyecto, un modo de ser y de concebir la revolución. En esfuerzo por conservar la unidad se convoca a una Soberana Convención Revolucionaria, cuyos trabajos duraron casi 19 meses, iniciando sus labores en la capital del país, trasladándose Aguascalientes, luego de que la facción villista objetara la sede primigenia.

57.-MAC GREGOR Josefina, La XXVI Legislatura frente a Victoriano Huerta ¿un caso de Parlamentarismo? en Secuencia #4 Revista Americana de Ciencias Sociales. México 1985 Pag 22

El infructuoso esfuerzo democrático que reunió como convencionistas a 150 generales revolucionarios, para decidir el futuro del país constituye el primer reves a las demandas auténticamente revolucionarias. suspicacias y personalismos impidieron que el proyecto cuajara, las cabezas de la revolución se descalificaban unas a otras. Pero la escisión la marca la decisión de adoptar el Plan de Ayala por su contenido social, y de nombrar a Eulalio Gutiérrez Presidente Interino por un término de 20 días hasta su ratificación, solicitando la renuncia del Primer Jefe. Como era de esperarse Carranza no acepta, debido a que aún no se habían cumplido las condiciones exigidas para su renuncia, posteriormente la desconoce como órgano máximo de la revolución. Ciertamente es que la Convención no había pasado el tamiz del voto popular, y por tanto carecía de la legitimidad que solo el sufragio otorga, pero como Vasconcelos explica la soberanía en esos momentos recaía en el conjunto de jefes rebeldes al gobierno de Huerta (58). Aún cuando los grupos revolucionarios se separan de la Convención en Toluca, quedando solo los zapatistas estos continúan trabajando en dicho órgano colegiado elaborando un importante ideario contenido en una serie de decretos, entre ellos, particularmente importante nos resulta el del 22 de enero de 1915 que propone el establecimiento de un sistema parlamentario. Por desgracia en política como en otras muchas cosas todo se juzga por el éxito “si César es fuerte con él, si fracasa, contra él” y “locos fueron Catilina y Mesianello por haberles sido contraria la fortuna” así la suerte de la Convención estaba decidida, sellandose el fracaso del segundo proyecto democrático de la revolución. En septiembre de 1916 Carranza reforma algunos artículos del Plan de Guadalupe, relativos a la reforma de la Constitución, para incorporar las exigencias de mejoras sociales, económicas y políticas, reclamo continuo y perpetuo de la revolución. En esta necesidad consensaban todos los grupos(59). El constituyente finalmente se reunió en la capital queretana en octubre de 1916, el propio congreso resolvía sobre la elección de sus miembros, largas fueron las sesiones ocupadas en este aspecto, la primer junta preparatoria del Colegio Electoral se verificó en la Academia de Bellas Artes el 21 de noviembre de 1916, mucho se impugnó la presencia de miembros de la XXVI Legislatura, que habían servido se decía al gobierno del usurpador Huerta. Los trabajos como Colegio Electoral concluyeron hasta el 25 de enero de 1917.

58.- José Vasconcelos hace un análisis jurídico-político de porque dicha convención es el órgano máximo de la revolución. ver Vasconcelos José. La convención Militar de Aguascalientes es Soberana. en Revista Stricto Sensu Facultad . derecho de la U.A.Q, año 8 No. 1 diciembre -marzo 1995 Pags.31-38.

59.- Esa exigencia se plasma en documentos como: los reclamos postulados por el Partido Liberal en sus manifiestos de 1906, los ideales Floresmagonistas las ideas de camilo Arriaga, los estudios realizados por Luis Cabrera y el Partido Científico sobre las necesidades sociales y como satisfacerlas, el Plan de San Luis y el de Ayala entre otros.

El primero de diciembre de 1916 se inauguró el Congreso Constituyente, iniciando el período único de sesiones, a este asistió Carranza quien leyó un discurso, del que escogimos las siguientes ideas para ilustrar el pensamiento del Primer Jefe: luego de expresar su satisfacción por cumplir con una misión impuesta por la Revolución, y de exaltar la Constitución de 1857 Carranza arremete contra ella “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica” por ello la Constitución “tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.” Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición a la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese una observación alguna” por eso era necesario que la Asamblea Constituyente, se ocupara preferentemente de la organización electoral puesto que de ella “dependerá en gran parte que el poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal...” El Primer Jefe confiaba a los constituyentes el “señalar a cada departamento una esfera bien definida” lo que comprendía el “relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República” particularmente Carranza desconfiaba de los cuerpos colegiados, así lo había manifestado a la comisión de la Convención de Aguascalientes que le había pedido su renuncia (60), y lo patentiza al descalificar en su discurso al Constituyente la forma de gobierno parlamentaria.

60.-Carranza se niega a entregar el Gobierno como se lo pide la Convención de Aguascalientes por carecer de lineamientos constitutivos y facultades determinadas por lo que el Gobierno sería “enteramente personalista y dictatorial puesto que el general Gutiérrez tendría que obrar a su entero albedrío, o la Junta tendría que ser realmente la que gobernara, siendo esto último el caso

En ese mismo acto Carranza manifiesta sus temores contra el Poder Legislativo, ya que "... por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos" no negaba a este poder "el derecho y deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél..." por ello "...se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fué, sin duda, la que motivó siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas." (61) A pesar de los esfuerzos de algunos Constituyentes de establecer mayores controles sobre el Ejecutivo por parte del Congreso para evitar caer en los excesos vividos durante el Porfiriato y el Periodo Revolucionario, el grupo de partidarios del Primer Jefe logro imponer un marco que daba preferencia a la actuación de un Ejecutivo extremadamente fuerte. El Congreso de la Unión quedo dividido en dos Cámaras las cuales contaban con facultades exclusivas además de concurrentes y coincidentes. Dentro de las facultades de control que lograron incluirse en el texto definitivo de la Constitución se encontraba que al inicio del primer periodo de sesiones el Ejecutivo debía presentar la cuenta publica del año anterior, así como la justificación de los gastos efectuados y los Legisladores podrían fincar responsabilidades en caso de encontrar alguna irregularidad. Se limitaba la disposición de partidas secretas a aquellas solicitadas mediante acuerdo escrito del Presidente de la República. Tenían obligación de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo (art.65). El Presidente de la República también debía presentar informe por escrito del estado que guarde la administración pública del país y si convocaba a un periodo extraordinario exponer al Congreso las razones o causas que hicieren necesaria su convocación y el asunto que amerite una resolución perentoria. (art.69). Todo proyecto relacionado a la contratación de prestamos, establecimiento de contribuciones e impuestos y aquellos relativos al reclutamiento de tropas, debían discutirse primero en la Cámara de Diputados. (art.71).

que temo mas..." en KRAUZE Enrique Venustiano Carranza Puente entre Siglos serie Biografías del Poder #5 Ed. Fondo de cultura Económica, México. 1987. P..65

61.- Las citas de Carranza fueron tomadas del discurso pronunciado en el Constituyente de 1917 en sesión celebrada el 1 de diciembre de 1916. Tomo I Número 12. Diario de los Debates. P.266 a 268. Ed.Facsimilar. México. 1922. Imprenta de la Cámara de Diputados.

Igualmente el artículo 73 le facultaba para expedir aranceles sobre el comercio exterior e impedir el comercio entre Estados (fracc.IX), crear y suprimir empleos públicos de la Federación (fracc. XI), para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (fracc. XII), para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (fracc. XXIV), para elegir al Ciudadano que deba sustituir al Presidente en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución (fracc. XXVIII), para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (fracc. XXIX).

La Cámara de Diputados tenía como facultades exclusivas según el artículo 74 de esta Constitución las siguientes: Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República (fracc. I), vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contadurías Mayor (fracc. II), nombrar a los Jefes y demás empleados de esa Oficina (fracc. III), aprobar el Presupuesto anual de Gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél (fracc. IV).

Las facultades exclusivas del Senado estaban contempladas en el artículo 76 y consistían en: aprobar los Tratados y Convenciones Diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las Potencias Extranjeras (fracc. I), ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Supremos del Ejército y Armada Nacional (fracc. II), autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de las tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas (fracc. III), dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria (fracc. IV).

La Comisión Permanente compuesta por veintinueve miembros (15 Diputados y 14 Senadores), entraba en funciones durante el receso del Congreso de la Unión, y tenía la facultad de prestar el consentimiento para el uso de la guarda nacional, así como para recibir la protesta del Presidente de la República (art.79).

El artículo 86 establecía que la única causa por la cual se podía renunciar al cargo de Presidente de la República, era aquella grave que fuese calificada por el Congreso de la Unión. Para ausentarse del Territorio Nacional, el Presidente de la República, debía solicitar autorización al Congreso de la Unión (art.88).

El artículo 89 de esta Constitución establecía las facultades y obligaciones del Presidente de la República, de las cuales destacaban las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión (fracc. I), nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado

(fracc. III), nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales Superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados Superiores de Hacienda (fracc. IV), declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (fracc. VIII), conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso (fracc. IX), dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar Tratados con las potencias extranjeras, sometiénolos a la ratificación del Congreso Federal (fracc. X).

El artículo 90 contemplaba la facultad del Congreso para establecer el número de Secretarios del Despacho que estuvieran al tanto de los negocios de orden administrativo de la Federación.

Los Secretarios del Despacho, una vez abierto período de sesiones ordinarias, debían dar cuenta al Congreso del Estado que guardaban sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podían citar a los Secretarios de Estado para que informaran, cuando se discutía una ley o se estudiaba un negocio relativo a su secretaría (art.93).

El artículo 29 establecía que el presidente de la República de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión o en sus recesos de la Comisión Permanente, podía suspender las garantías individuales que fuesen obstáculo para ser frente a la situación de emergencia, pudiendo hacerlo en todo el país o en un territorio determinado, pero siempre en un periodo determinado de tiempo y sin que la suspensión pudiera contraerse sobre un determinado individuo.

Esta Constitución contemplaba en el artículo 108 tercer párrafo prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República, ya que durante el tiempo de su encargo únicamente podía ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El debate sobre el arreglo institucional, entre las relaciones del Legislativo y el Ejecutivo, en 1917, fueron largas, (62) en la trigésimo octava sesión ordinaria del día 11 de enero de 1917, se presentaron estudios realizados por las dos Comisiones de Constitución sobre las facultades del Poder Legislativo, en donde se establecían las "diferencias entre este sistema y el de la Constitución de 1857" en donde se afirma que " en la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Legislativo, tan restringida, que casi era nula, y en la practica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de un proyecto de ley.

62.- Así lo reconoce Borquez, en su obra Crónica del Constituyente, Ed Borquez, Ed. Botas. México. 1938. Pag 297.

Esta base, que a colocado a nuestros Presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras Populares o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, a revelado un gran vicio en nuestra Ley fundamental por la falta de organización del veto” (63).

En repetidas ocasiones dentro del Constituyente se toca el tema relativo al sistema de gobierno a adoptar, puesto que varios Diputados eran partidarios del Sistema Parlamentario, como Gerzain Ugarte, y el Diputado Manjarrez, este último afirmo en la sesión del 18 de enero correspondiente a la discusión sobre las facultades y obligaciones del Presidente que “ ... si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del Sistema Parlamentario, que es el único y debe entenderse así que garantiza el funcionamiento de la Democracia.

Pero parece que aquí hemos entendido mal cuales han sido las aspiraciones populares en cuanto se refiere a las tendencias de la revolución en su parte esencialmente política. La Revolución Señores Diputados, debe entenderse bien, que se hizo y cuanto se refiere a la parte política, en contra del poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo ...” (64).

La Constitución de 1917 ha sido magistralmente analizada por diversos tratadistas, como Felipe de Jesús Tena Ramírez, Jorge Carpizo, Mario de la Cueva, Fonseca Ramírez, entre otros. Todos coinciden en que ella establece un sistema marcadamente presidencial, ya que concentra en una sola persona al Jefe de Estado, al Jefe de Gobierno, al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, a la cabeza de la Administración Pública, ejerciendo atribuciones constitucionales muy amplias e importantes, además de aquellas que tienen un carácter marcadamente político.

Sin embargo, la Carta Magna de 1917, comparte algunas características del sistema parlamentario como son: el refrendo ministerial (art. 92), la comparecencia de los Secretarios del Despacho ante las Cámaras (art. 93), la autorización por parte del Congreso y Consejo de Ministros para la suspensión de garantías (art. 29), la designación en caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente de la República por parte del Congreso de la Unión y en sus recesos de la Comisión Permanente (art.84 y 85).

63.- BORQUEZ Juan de Dios, Crónica del Constituyente, Ed. Botas. México. 1938 Pag 227.

64.-Ibídem Pag 437.

## CAPITULO II

### EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El presidente de la República representa el centro de gravedad en torno al cual gira la organización jurídica y política del Estado.- Dr. Javier Osornio Corres. El Sistema Constitucional Mexicano se estructuró bajo el molde de tipo presidencial, cuyos contornos ha desdibujado el sistema político nacional, al degenerar el arreglo institucional en un sistema presidencialista puro, que ha quebrado el equilibrio entre los órganos de poder, proyectando un Presidencialismo sin freno real. Los orígenes del Sistema Presidencial se remontan hasta el nacimiento mismo de México como nación independiente(1), aunque la presidencia no siempre ha estado caracterizada como una institución fuerte, pues su desarrollo histórico, “no es lineal y progresivo sino mas bien pendular, es decir, con avances y retrocesos periódicos”(2). La Constitución de 1917 estableció un sistema Presidencial, con la idea de un Ejecutivo en extremo fuerte. La mayoría de los Constituyentes, apoyaron el proyecto carrancista, al considerar que el origen de los golpes de estado sufridos durante la vigencia de la Constitución de 1857, se debía fundamentalmente a la debilidad formal del primer mandatario, quién al encontrar restringido su campo de acción por el Congreso, rompía los moldes institucionales por las vías de hecho(3). Es necesario aclarar que el Ejecutivo no nació fuerte por la sola promulgación de la Carta Magna de 1917, sino que su fortaleza, llega y se afianza entre 1936 y 1946, con los períodos presidenciales de Lázaro Cárdenas y Manuel Avila Camacho, con la dominación por parte del Ejecutivo de la clase política nacional, a través de un organismo aglutinador de vocación hegemónica: el Partido Nacional Revolucionario.(4)

1.-Sobre los orígenes y causas del Presidencialismo Mexicano ver De la Madrid Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Porrúa Mex. 1980. pag.248, Béjar Algazi Luisa, Raíces del Presidencialismo, Rev. Crónica Legislativa #14 Abril Junio de 1994, VADO Grajales Luis Octavio entre otros.

2.-MEYER Lorenzo “La Institución Ausencia de Punto Medio” Rev. Nexos #129 México Publicación Mensual Septiembre de 1988. Pag.27-31.

3.- Aunque el movimiento revolucionario, se había hecho precisamente contra un Ejecutivo que por vía de hecho y no de derecho, había monopolizado el poder. El sentimiento revolucionario no fue uniforme en este sentido, así la Convención de Aguascalientes, planteo la adopción de un régimen parlamentario y en el Constituyente de 1917 al menos 25 diputados, intentaron sin suerte el establecimiento del Sistema Parlamentario, presentando una iniciativa en tal sentido el 17 de enero de aquel 1917.

4.-Sobre la vida y conformación de este Instituto Político, pieza clave del desarrollo institucional del País ver: GARRIDO Luis Javier “El Partido de la Revolución Institucionalizada” Coedición S.E.P. Dirección General de Publicaciones, Siglo XXI Editores México 1986.

Podemos afirmar entonces que los desequilibrios del Sistema Mexicano obedecen a 2 razones fundamentales: Primero a los poderes formales del Presidente, provenientes de la Constitución de 1917, puesto que el número y tipo de atribuciones que la Ley Fundamental otorga a la figura del llamado Primer Mandatario, le hacen jugar un papel central y definitivo en el orden constitucional y legal, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa, además de ejercer el Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, así como de la Armada de México(5), es rector exclusivo de la economía del país, mediante la “imposición de precios máximos a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular(6)”, máxima autoridad en materia de vías y medios de comunicación y transporte (como en materia de correos, telegrafía, comunicación satelital), en materia educativa, de salud, agrícola, de seguridad social, laboral, comercio interior y exterior, turismo, de actividades estratégicas (como energía eléctrica y nuclear, de hidrocarburos, petroquímica básica, minería), entre otras. En Segundo lugar a los amplios poderes reales cuyo origen se encuentra al margen del derecho, en el sistema político mexicano, que le colocó como árbitro supremo de los grupos de interés y cabeza del Partido político que por décadas monopolizó el ejercicio del poder en México, aparato institucional y cohesionador que garantizó por mucho tiempo la “unidad nacional” en torno a la figura presidencial. Hagamos un breve análisis de estos dos aspectos, sin olvidar que ambos factores interactúan, se relacionan, se entrelazan en el ejercicio del poder:

## 1. DE LOS PODERES FORMALES:

Las facultades y obligaciones del Presidente de la República, tienen su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en su artículo 89. Nuestro máximo cuerpo normativo, estructuró un Ejecutivo unipersonal, siendo además el único de los poderes electo en forma personal y directa por el universo de votantes(7).

5.- Así lo establecen la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1986 en sus artículos 10 y 105 y los artículos 10 y 11 de la Ley orgánica de la Armada de México de 26 de diciembre de 1984.

6.- de acuerdo con el artículo 7 fracción I de la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1992.

7.- A partir de 1997 32 de los Senadores son electos mediante el sistema de representación proporcional, mediante el sistema de listas en una sola circunscripción nacional.

## 1.1- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La primera de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo consiste en promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión. En nuestro sistema jurídico el acto de promulgar implica su publicación. La promulgación es un acto por el cuál el Ejecutivo “autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley”(8) ordenando su publicación, acto que entraña su aparición en el Diario Oficial de la Federación para que de ella, puedan tener conocimiento todos los habitantes de la república de acuerdo con las normas de validez temporal y espacial. La segunda de las facultades contenidas en la primer fracción del artículo 89 es la de “ejecutar las leyes y decretos”, facultad natural y propia del órgano administrativo, que como poder activo, desarrolla su función dentro del marco legal, encaminado al cumplimiento de los fines del Estado. La tercer facultad legislativa contenida en este artículo, es la de “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”, en ella la doctrina no es uniforme. Para el Maestro Tena Ramírez aún cuando proveer significa “poner los medios adecuados para llegar a un fin” en este caso el cumplimiento de una ley del Congreso, sin embargo para desprender de ésta la facultad reglamentaria, “es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para conducir la interpretación gramatical al fin preconcebido”,(9), de manera que, aun cuando dicha facultad es imprescindible e indiscutible en los Ejecutivos modernos, en nuestro sistema jurídico “ha crecido al margen de la Constitución, aunque sin contrariarla”, de tal suerte, “hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria”(10). En opinión de Gabino Fraga nuestro sistema jurídico se rige por el principio de legalidad, de manera que “los poderes sólo pueden actuar en virtud de facultades expresas y limitadas, en todos aquellos casos en que constitucionalmente no esté otorgada una facultad a un Poder, si éste la realiza, el acto carece de todo valor”(11), para el tratadista es incuestionable que el Titular del Ejecutivo cuenta con dicha facultad, no porque históricamente así haya sido(12), sino por que a la facultad reglamentaria, conduce el “proveer a la exacta observancia de las leyes” ya que “Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario, para que tenga una exacta observancia, entre otros actos,

8.-TENA Ramírez Felipe de Jesús. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa México 1964. pag.428.

9.-Ibídem. Pag. 432.

10.-Ibídem.Pag 435

11.-FRAGA Jr. Gabino. Derecho Administrativo. Lib. de Porrúa Hermanos. México 1934. pag.29

12.-La Carta magna de 1824 en su artículo,110, la cuarta Ley de 1836

desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción no se refiere a un solo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma que sí viene a significar la aplicación concreta de la ley a un caso especial”(13), de manera que, para el Maestro Fraga es indiscutible que tal facultad se deriva concretamente del artículo 89 fracción primera de la Constitución, pues si el numeral 92 hace alusión a ella, al establecer el refrendo, esta artículo no la origina, solo supone su otorgamiento. Por su parte el Jurista Andrés Serra Rojas, opina que salvando la expresión promulgar cuya connotación tiene un sentido propio, el resto del precepto guarda un sentido lógico con el concepto ejecutar las leyes, de modo que la facultad reglamentaria es incuestionable, siendo además inútil perder el tiempo en interpretaciones estériles, cuando siguiendo la doctrina Norteamericana, no es necesario que dicha actividad se encuentre establecida en algún texto, dado que se trata de un principio universal de derecho. Para nosotros el Presidente cuenta con la facultad reglamentaria, es decir la posibilidad de dictar normas generales impersonales y abstractas capaces de aclarar el sentido de la ley, nunca de modificarla o contravenirla, siguiendo la teoría escalonada del Derecho podemos afirmar que mientras la norma Fundante o fundamental señala el campo de acción del Poder Legislativo como órgano encargado de producir la ley, el ejecutivo tiene como límite a su facultad reglamentaria las normas dictadas por el Legislativo, no hay pues materias exclusivas del legislador y otras de los reglamentos. La facultad reglamentaria es aceptada por la ley, doctrina, y jurisprudencia teniendo como límite el principio de legalidad y el respeto a la letra y espíritu de las leyes a reglamentar, es una facultad que la Constitución otorga al titular del Ejecutivo y por ello no es delegable. Sin embargo el Ejecutivo ha reglamentado de manera autónoma fuera de las excepciones planteadas por la propia Ley fundamental (14), como en el caso de la creación de la Coordinadora de Seguridad Pública de la Nación, por decreto de 26 de

13.-FRAGA Jr. Gabino. Derecho Administrativo. Lib. de Porrúa Hermanos. México 1934. Pags. 112 y 113.

14.- Sobre facultad reglamentaria vease los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Leyes y Reglamentos, diferencia entre los.- Tomo LXXII. Amparo Administrativo en Revisión 58/33. Revendedores de Boletos. Noviembre 15 1935. Mayoría de 3 Votos. Pág.6715, Reglamentos Administrativos.- Tomo LXXIV. Amparo Administrativo en Revisión 6303/42. Llaca Ramón. Noviembre 25 de 1942. Unanimidad de 5 Votos. Pág. 5093, Reglamentos Federales. Competencia de la Segunda Sala.- Vol XXXIX. Tercera Parte. Amparo en Revisión 4997/71. Heriberto Martínez Velázquez y otros. Marzo 23 de 1972. 5 votos. Pág.51. Reglamento de una Ley declarada Inconstitucional.- Amparo en revisión 3038/1965. Heriberto Vargas Sánchez. Septiembre 23 de 1965. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez.

abril de 1994.(15). El abuso de esta facultad, ha llevado a juristas reconocidos, como el maestro Jorge Barrera Graf, a mencionar que "... tiende a incrementarse por Parte del Ejecutivo Federal, el menosprecio y desdén hacia el estado de derecho y la legalidad incurriendo en prácticas viciosas...hoy en día el titular del Poder Ejecutivo se arroga, también en violación de la Constitución, facultades legislativas a través de supuestos reglamentos y de disposiciones y acuerdos de alcance general que las leyes delegan a autoridades administrativas y que dictan constantemente Secretarías de Estado, Comisiones Administrativas, el Banco de México etc." degenerando su actividad, en una "función viciosa, administrativa legisferante", (16), el Licenciado Barrera Graf, concluye señalando varios cuerpos legales en apariencia reglamentarios, de los cuales califica como el más aberrante la Ley de Inversiones Extranjeras(17). Otras de las facultades legislativas del Ejecutivo se encuentran en los artículos 27 párrafo quinto, y 28 de la Constitución sobre aguas del subsuelo y en materia de subsidios, además de la que le otorga el artículo 131, que analizaremos mas adelante, así como la establecida al Consejo de Salubridad en las situaciones especiales que la Constitución alude. Señalemos ahora la otorgada por nuestro máximo ordenamiento en su artículo 29, para los casos en que se interrumpe de manera transitoria el orden constitucional, o mejor dicho, se produce un estado de anormalidad institucional, mediante la suspensión de algunas de las garantías, que dicho cuerpo legal consagra en su parte dogmática. La iniciativa de suspensión de garantías corresponde en exclusiva al Presidente de la República, debiendo esta ser aprobada por "el Consejo de Ministros", el cuál de manera excepcional, "en funciones de régimen parlamentario, actúa en calidad jurídica de órgano estatal que goza de

15.- Sobre la Inconstitucionalidad de la Coordinadora Nacional de Seguridad Pública, en 1994 Joaquín de la Lama realizó un estudio, con miras a publicarle en la Revista *Stricto Sensu*, sin embargo políticas editoriales retrasaron su aparición, y finalmente el artículo perdió su oportunidad luego de la desaparición de dicho organismo, pero originales del artículo obran en poder de su autor.

16.-Discurso pronunciado al recibir el premio Nacional de Jurisprudencia en 1990 *Proceso Rev. de Información y análisis #736 del 10 de diciembre de 1990.*

17.- La Ley de Inversiones extranjeras, entre otros en su artículo 1 (D.O. 16/V/1989), que difiere de la Ley Fundamental, en cuanto al concepto y alcance de Zonas Prohibidas y Cláusula Calvo (art.31) el Código Civil (art.9) en la abrogación y derogación de diversas leyes (art. 2 transitorio); de la Ley de Sociedades Mercantiles relativa a la constitución y requisitos de la sociedad, donde el reglamento al que debió circunscribirse modifica ampliamente, contradice y adiciona distintas disposiciones y principios que le fueron ajenos, el reglamento a la ley Reglamentaria del 27 Constitucional en materia de minería (D.O. 27/IX/1990) contiene junto a disposiciones reglamentarias otras muchas de carácter autónomo con amplios considerandos, impropios para un reglamento, y la invocación como fundamento de los planes Nacional de Desarrollo 89-94 y de Modernización a la Minería, mismos que carecen de valor normativo además contiene en sus arts. 1 y 17 definiciones y señala autoridades competentes, siendo ello materia de la ley no del reglamento

autonomía constitucional para rechazar o aprobar la medida iniciada por aquél”(18), pasando luego a la aprobación del Congreso de la Unión o en sus recesos de la Comisión Permanente. Esta última puede autorizar la suspensión, pero jamás conceder autorizaciones al Ejecutivo, por ser un imposible jurídico, delegar facultades de las cuales se carece. Solo son objeto de suspensión, aquellas garantías que sean obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente, a la situación de emergencia, de tal manera que corresponde a los Poderes que la decretan señalar mediante previsiones generales(19), donde, cuáles y por cuanto tiempo se suspenderán garantías, a fin de que el estado garantice la seguridad social. Una limitante más a la Suspensión de garantías, es que estas solo puede decretarse sobre aquellas que obstaculicen al gobierno, a superar el estado de emergencia. Bajo estos supuestos, el Poder Legislativo puede delegar en el Presidente de la República, la facultad de legislar, pero de acuerdo con la doctrina y la lógica jurídica no de manera ad infinitum, sino únicamente en aquellas materias, que sirvan de manera directa a superar el estado de emergencia, y no que se valga de dichas facultades extraordinarias para cubrir sus aspiraciones legislativas, aun cuando del uso de tales facultades deba dar cuenta al término del periodo de emergencia al Congreso de la Unión.

Llama nuestra atención el que siendo excepcional este estado de emergencia, e implicando una situación en extremo delicada no se exija para la dotación de facultades extraordinarias al Ejecutivo, la aprobación del Congreso por mayoría calificada de sus miembros. De suma importancia en esta materia, resulta la facultad de iniciativa, a través de la cual el Presidente se ha convertido en el gran legislador, toda vez que a través de ella el Ejecutivo ha logrado imponer sus decisiones, con el apoyo real de la mayoría de su partido, ejemplifiquemos: de las mil cuatrocientas ochenta y tres iniciativas de ley, presentadas al Congreso, entre 1934 y 1946, el ejecutivo propuso el 71.6%, es decir, mil sesenta y dos iniciativas(20), por su parte el maestro Manzanilla Schaffer mencionaba en 1985, que el 98% de las iniciativas legislativas tenían su origen en el Ejecutivo(21). Además de las anteriores el Ejecutivo cuenta con otra facultad legislativa, aunque en sentido negativo: El Veto.

18.-AGUILAR y Maya José “La Suspensión de garantías en México” en Antología del Pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Coedición del Gobierno de Estado de Querétaro y el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.. México. 1987 pag. 632

19.- Esto implica que la garantía señalada por medio del artículo 13 constitucional, no entra en esa suspensión, pues ser juzgado por leyes privativas implicaría una petición de principio, siendo que la suspensión señala que se hará mediante disposiciones generales.

20.-WELDON Jeffrey A. El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Avila Camacho. En Diálogo y Debate #1 México Abril - junio de 1997. pag. 19.

21.- OROZCO Hernández “El sistema Presidencial y su evolución” en El Presidencialismo Mexicano algunas reflexiones. en Osornio Corres, Hernández Orozco, Fix-Zamudio et al. UNAM México 1988 pag. 48

De los tres tipos de veto conocidos, de bolsillo, parcial y global, el presidente mexicano cuenta con los tres, además, de no contraer ninguna responsabilidad por su negativa a publicar una ley(22), esta facultad ha sido poco usada en nuestro sistema político, debido a que, a través del Partido Revolucionario Institucional, se ha garantizado la nula oposición del Poder Legislativo a los proyectos realizados por el Presidente de la República.

## 1.2.- PODERES ECONOMICOS y HACENDARIOS.-

Dentro de los poderes la Constitución otorga al Presidente, se encuentran aquellos que versan en materia económica y hacendaria, como la facultad otorgada por la reforma del 28 de marzo de 1951 al artículo 131 constitucional por la cual se puede autorizar al Ejecutivo a legislar en materia de importaciones y exportaciones. Además, corresponde al Ejecutivo Federal la planeación sobre el desarrollo integral del país, que debe hacer buscando “el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social”(23), para ello remite dicho Plan al Congreso para su exámen y aprobación; En él se fijan los “objetivos metas, estrategias y prioridades, asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados”(24), igualmente al Ejecutivo corresponde a través de la Secretaría de Desarrollo Social, elaborar la política de desarrollo social, asentamientos humanos, desarrollo regional, urbano y de vivienda. También concertar, coordinar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales mas desprotegidos...”(25). A lo que se suman otras facultades igualmente importantes, de manera que su participación se da en las 3 fases del proceso productivo la producción, la distribución y consumo. Para Jorge Carpizo, algunos de los instrumentos mas importantes en materia económica son las políticas que implementa en las siguientes materias: monetaria, fiscal, de precios, de inversión y obras públicas, de importaciones y comercio exterior, del petroleo, petroquímica y gas, de energía eléctrica, aguas, forestal, industrial, turística y del sector paraestatal(26). Nosotros agregaríamos la política educativa, y de salud y

22.- CARDENAS Gracia Jaime Fernando, “Una Constitución para la Democracia” Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1996. pag. 70

23.-Artículo 2 fracción IV de la Ley de Planeación de 5 de enero de 1983.

24.- Idem. artículo 3 segundo párrafo.

25.-Artículo 32 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diario oficial de la federación de 25 de mayo de 1992.

26.-CARPIZO Mac Gregor Jorge, “El Presidencialismo Mexicano” Ed. Siglo XXI décima edición. México 1991. pag. 135.

seguridad social, ya que inciden en la economía nacional, especialmente la primera, que constituye la base del progreso individual y social, y restaríamos la monetaria, ya que de acuerdo con la reforma a la Constitución en su artículo 28, esta dependerá de un órgano constitucional autónomo(27).

Todo lo anterior indica una potestad económica mayúscula, fundamental y angular en el desarrollo del País. En materia hacendaria destaca entre otras la facultad de solicitar la contratación de empréstitos sobre el crédito de la nación, con sustento en las bases que para ello fije el Congreso de la Unión, a cuya aprobación estarán sujetos, dichos empréstitos deben coincidir con las finalidades que el propio artículo 73 de la Carta Magna señala en su octava fracción.

Esta facultad del Presidente es sumamente delicada puesto que compromete el destino de la nación, ya que los compromisos económicos implican también serios y a veces graves compromisos políticos, en previsión de esto, la Carta Magna reparte entre estos dos órganos tal responsabilidad, sin embargo, como señala el maestro Jorge Carpizo, “ en la realidad las decisiones las toma el Presidente de la república”(28), y abunda luego en ejemplos en que la contratación de empréstitos no ha cumplido con las finalidades que la Ley Fundamental impone. Debemos señalar al respecto, que había sido práctica común desde el sexenio del Presidente José López Portillo, consistente en extender en el artículo tercero de la Ley de Ingresos de la Federación, autorización al Titular del Ejecutivo Federal para la contratación de montos adicionales de deuda, lo que se conoce como “cheque en blanco”, toda vez que el Legislativo gira en favor del Ejecutivo este “cheque en blanco” al autorizarle sobre el total de deuda aprobada como tope o techo, la contratación de otros créditos “cuando las circunstancias así lo requieran”(29).

Aunado a lo anterior, la historia reciente registra casos en los que el Ejecutivo acude a un proceso de “renegociación” de la deuda externa mexicana con los acreedores de la nación, sin las bases que para ello debe dar el Congreso, y sin su

27.-La reforma da autonomía al banco de México, aun cuando su Gobernador es propuesto por el Jefe del Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado, teniendo una duración en el cargo de 8 años

28.- Artículo 32 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diario oficial de la federación de 25 de mayo de 1992 Pag 141-142.

29.-Varias fueron las discusiones sostenidas alegando la inconstitucionalidad de tal autorización, sin embargo la mayoría Priista apoyó al Presidente, abdicando el congreso por sí mismo, a través de la mayoría de sus diputados, de sus facultades de vigilancia sobre el manejo de los fondos públicos. Detalles en este sentido han quedado recopilados en las crónicas legislativas de Gerardo Galarza y de Carlos Acosta. Ver rev. PROCESO. publicación semanal de información y análisis # 521 de 1986, #634, 635 de 1989.

previa autorización, dejándole tan solo un papel a posteriori, como ocurrió en 1986 (30), o como cuando bajo el subterfugio de que se había celebrado un “contrato” para la reestructuración de deuda y que en tales términos no había ley que obligase a someterse ni a la aprobación, ni a la revisión de cuentas por parte de la Cámara de Diputados. Tenemos también la figura del llamado “cheque en blanco” desapareció para la Ley de Ingresos para 1989, debido a una composición mas plural de la Cámara de diputados. En la Ley de ingresos para 1995, se consignó como facultad del Congreso General, revisar las condiciones que su homólogo Estadounidense, pretendía imponer al Gobierno mexicano, mediante la suscripción de garantías de crédito, para sustituir garantías de crédito de corto plazo, por deuda externa de mediano y largo plazo.

Esta reforma a la Ley de Ingresos aprobada el jueves 26 de enero de 1995, causó gran impacto en el ánimo de los legisladores, cuando no hizo, mas que hacer explicita, una facultad natural y propia del Poder Legislativo consignada en el artículo 73 fracción VIII de la Ley Suprema de la Unión(31).

Otra de las facultades que corresponde al Ejecutivo en materia Económica y Hacendaría es la de enviar la iniciativa de Ley de Ingresos a la Cámara de Diputados para su aprobación por el Congreso General, esta ley enuncia en forma limitativa cuales serán los impuestos a cobrarse para cubrir el presupuesto de egresos de la federación. Igualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación es complemento de la Ley de Ingresos, su iniciativa corresponde también en exclusiva al Presidente de la República, siendo éste “la relación de gastos que se autorizan” para la Federación(32), ambos documentos se guían por el principio de anualidad, correspondiendo su

30.- Ver rev. Proceso semanal de información y análisis # 521 de 1986, 31.-en 1987 se negoció la reestructuración de deuda con distintos bancos extranjeros a través del City Bank, sin consulta previa o posterior al Congreso, y que pese a los constantes requerimientos hechos por este para que se les proporcionara una copia del mismo el gobierno se negó, aún cuando la solicitud fue realizada en apego a derecho a través de la presidencia de la comisión de programación y presupuesto a cuyo frente se encontraba Luis Donald Colosio, se invocó la inconstitucionalidad de dicho acuerdo por no contar con autorización ni bases dadas por el Congreso, lo que la Secretaría de Hacienda negó a través del director general de crédito Público José Angel Gurría Treviño, quien dijo “ Yo tengo mi tesis y voy a ser bastante cínico: creo que ante la buena negociación que hemos hecho, ante los buenos resultados obtenidos, que favorecen sin duda a la nación, a los mexicanos, y que abre posibilidades que no se habían explorado antes, y que Además representa la vanguardia en materia de deuda, el ataque a la negociación, al convenio en cuestión se concentra en los aspectos de forma, secundarios.” y mas adelante “No están informados de los detalles del acuerdo en primer lugar por que nunca, en ningún caso lo han estado, y en segundo porque no se requiere que lo estén. Ninguna ley, ningún reglamento, obliga a someter al Congreso los contratos. Nunca ha sido ese el caso en la historia de las negociaciones.” Semanario Proceso # 562 y 563 de agosto de 1987.

31.- Sobre esto ver rev. Proceso semanal de información y análisis #952 de 30 de enero de 1995.

32.- Artículo 32 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diario oficial de la federación de 25 de mayo de 1992 Pag.146.

aprobación en exclusiva a la Cámara de diputados, la interpretación de ambos documentos es limitativa, admitiendo como única excepción, la planteada en el artículo 75 de la propia Ley fundamental. otro aspecto que debemos resaltar es que metodológicamente, su discusión debe hacerse una vez aprobada la Ley de Ingresos.

En caso de requerir el Ejecutivo, el manejo de mayores recursos económicos, será necesaria la aprobación del Congreso. De manera que el Primer Mandatario debe sujetar los gastos establecidos en el presupuesto de Egresos o en una ley posterior, sin embargo el Ejecutivo ha conseguido apoyado en la mayoría de su partido, la aprobación del presupuesto sin modificaciones sustanciales, aún sin modificaciones, y lo que es mas grave, ha revasado la Constitución al ejercer facultades que corresponden en exclusiva a la Cámara de diputados.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos constituyen uno de los elementos más dinámicos de la acción de gobierno, puesto que de su determinación y cálculo, de qué, cuánto, en qué y cómo se habrán de gastar los dineros públicos, habrán de sentarse las bases y señalarse el rumbo del desarrollo y progreso nacional, al enjuiciar el programa económico del gobierno para el año venidero(33). Ambos cuerpos normativos constituyen "el documento contable de determinación preventiva del conjunto de los ingresos y de los gastos, conseguibles y erogables por la administración pública - en nuestro caso también de los Poderes Legislativo y Judicial-durante el ejercicio financiero, para el logro de las finalidades estatales.

Aprobado por el Parlamento con un acto legislativo, sólo con base en el cual el gobierno puede proceder al cobro de los ingresos y a la erogación de los gastos, el balance representa, en su esencia , el acto político del Poder Legislativo que habilita al Poder Ejecutivo para el ejercicio de una potestad fundamental del Estado"(34).

A diferencia del Presupuesto de Egresos, el exámen y aprobación de la cuenta pública, corresponde al Congreso General, aunque dada las fechas previstas para su envío, el procedimiento se inicia ante la Comisión Permanente, esto conforme lo establece la fracción IV del artículo 74, y la fracción III del artículo 79 de la Norma Fundamental, siendo su objeto la comprobación de los gastos, verificando que estos hayan sido realizados siguiendo los criterios establecidos en el presupuesto, así como el conocer los resultados obtenidos, comparandoles con los objetivos específicos planteados para cada programa implementado, evaluando su impacto particular y

33.- Por ejemplo el Presupuesto de Egresos para 1989, destinó la mayor parte de la composición del gasto 59.3% al pago del servicio de deuda externa, mientras el 34% del gasto programable se destino a programas de combate a la pobreza. cfr. Presupuesto de Egresos para el año fiscal de 1989 y rev. Proceso semanal de análisis e información #635 2 de enero de 1989.

34.-TOSSI Silvano. Derecho Parlamentario UNAM. México 1988 pag. 270

general. por ello "...es el acto más importante por medio del cuál la constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia Cámara, y que el manejo de este dinero se ha hecho con honradez y eficacia"(35). En el ejercicio de esta facultad, el Congreso es auxiliado por un órgano técnico de carácter administrativo que depende de la Cámara de diputados, expresamente creado para auxiliar a este cuerpo legislativo en esta tarea tan compleja como fundamental, dicho órgano se denomina Contaduría Mayor de Hacienda, la cual interactúa y complementa los trabajos que realizan de análisis detallado de los proyectos y documentos enviados por el Ejecutivo, previa su discusión en el Pleno. Así la Contaduría mayor de Hacienda coadyuva con las comisiones permanentes especializadas "con un área de intervención precisa, pero a la vez ligadas en una relación de complementariedad"(36) dichas comisiones son la de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Es un control a posteriori, puesto que se realiza únicamente sobre la rendición de cuentas, actos y operaciones ya realizados. Frente de la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra el Contador Mayor, designado por la Cámara de Diputados de entre una terna presentada por la Comisión de Vigilancia de la propia Contaduría Mayor, dicho contador será inamovible por un período de 8 años, pudiendo prorrogarse una sola vez por igual término.

El sexto párrafo de la fracción IV del numeral 74 constitucional establece que "Si del exámen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley". dichas acciones pueden ser civiles, administrativas o penales según el incumplimiento de que se trate. El poder económico del Presidente a ido menguado cada vez mas, con la confluencia y el choque de múltiples intereses.

De un lado, el crecimiento de la "familia revolucionaria", cuyos privilegios y canonjías, no alcanzan a ser cubiertas; Su extensión y voracidad, hacen cada vez mas difícil todo arreglo, ya que no son como antaño los representantes de todo el espectro social, pero frente a su cada vez mas exigua representatividad, siguen exigiendo mayores cotos de poder político y económico, que en chocan con los intereses de amplios sectores sociales o bien con los de otros miembros de la propia familia revolucionaria, por lo que el Presidente, tiene un margen de acción y conciliación cada vez mas estrecho, del mismo lado grandes grupos económicos que fluyen a través

35.- Artículo 32 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diario oficial de la federación de 25 de mayo de 1992 Pag. 149

36.- Rev. Crónica Legislativa #6 diciembre de 1992

de las fronteras, asociados o no al capital mexicano, presionan al aparato gubernamental, en un sentido u otro, modificando el eje de la soberanía.

La grave crisis económica, el aumento del desempleo, los movimientos de los ferrocarrileros, los médicos en los 50's, de los estudiantes en los 60's, las guerrillas urbanas y campesinas a finales de los 60's y principios de los 70's, los movimientos magisteriales e indígenas etc., han demostrado, el desgaste sufrido que como máximo árbitro político, ha sufrido la institución presidencial.

Hoy su poder se ve menguado, por las reformas al Distrito federal, que ya no lo dejan como virtual jefe de la capital de la república, la ciudad más importante del país, la mayor poblada.

### 1.3.- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO COMO JEFE DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

En la calidad de Jefe de Estado, el Presidente de la República tiene la representación nacional ante la Comunidad Internacional. En ejercicio de estas funciones dirige las negociaciones diplomáticas así como la participación del país ante organismos y foros internacionales.

Las principales atribuciones que la Constitución confiere al presidente de la república en calidad de jefe de estado destacan las siguientes: renovar a los Agentes Diplomáticos, nombrar los Ministros y Cónsules generales con aprobación del Senado, disponer de las fuerzas armadas para la defensa interior de la Federación, disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

El ejercicio de esta facultad tiene un doble significado:

El primero, para el ámbito internacional que lo resiente el país contra el que se hace la declaratoria de guerra, y el segundo, como Jefe de Gobierno, pues afecta a la vida interna del país.

Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolas a la ratificación del Congreso, celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación sobre las bases que fije el Congreso de la Unión. En este sentido, se pueden presentar dos hipótesis:

Se contrata el crédito en el interior del país, en moneda nacional y sujeto al orden jurídico nacional, o bien, la contratación se verifica en divisas, ante sujetos extranjeros y sujeto a un orden jurídico extranjero. En ambos casos se requiere la aprobación del Congreso de la Unión.

En esta materia existe una situación jurídica que se ha discutido y que consiste en considerar que el ejercicio de esta facultad debe implicar la celebración de un Tratado o Acuerdo Internacional y que, por lo mismo, este debe estar sujeto a la ratificación del Senado. Es indispensable la solución jurídica al ejercicio de esta facultad que compromete al país ante sujetos extranjeros y que, con motivo de los contratos de deuda externa, el país se ha visto obligado a renunciar a sus prerrogativas como Estado Soberano y acepta someterse, a la jurisdicción de ordenes jurídicos y autoridades extranjeras, cuyos criterios de resolución no contemplan que uno de los sujetos en conflicto sea un Estado Soberano. La Constitución dispone que sea el Congreso de la Unión o el Senado la autoridad que ejerza funciones de ratificación, control y vigilancia de las acciones que emprenda el ejecutivo en su calidad de Jefe de Estado. El Senado es competente en materia internacional, ya que reúne la representación de las partes integrantes del pacto federal y a estas compromete las obligaciones adquiridas por el país en el ámbito internacional, la principal obligación del país ante la Comunidad Internacional es la deuda externa la cual esta directamente relacionada con el conflicto mencionado. (37) Las funciones de Gobierno son quizá las más difíciles de delimitar y de conceptualizar, pero son, las que revisten la mayor de las importancias. Como Jefe de Gobierno el Ejecutivo Federal, es responsable de conducir los procesos políticos del país. Un acto de gobierno es un acto de poder; tiene un fin político y si llega a ser objeto de revisión judicial, el juzgador nunca podrá cuestionar su contenido material. "En su carácter de gobernante, el Ejecutivo como representante para asuntos internos del Estado, le corresponde realizar actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico, o en general de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Ejecutivo, son los que constituyen los actos de gobierno". (38)

Dentro de las facultades que la Constitución confiere al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Gobierno, podemos referir las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, nombrar y remover a los Secretarios de Despacho , al Procurador General de la República, renovar a los empleados superiores de Hacienda, y nombrar y renovar a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, nombrar, con aprobación del Senado a los

37.- OSORNIO Corres Francisco Javier, El sistema presidencial mexicano, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México 1988. Pag 202

38.- FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A México 1977 Pag 70.

Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, nombrar a los demás oficiales de las fuerzas armadas nacionales con arreglo a la ley, disponer de la fuerza armada y de la guardia nacional para la seguridad interior de la Federación previa aprobación del senado, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias cuando así lo determine la Comisión Permanente, facilitar al poder judicial el auxilio que necesite para el ejercicio de sus funciones, conceder indultos a reos y sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales, hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin juicio previo a todo extranjero cuya presencia juzgue inconveniente, asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y presentar un informe por escrito del estado general que guarda la administración pública del país.

## 2.LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL.

A diferencia de la Constitución de 1857 que consigno la responsabilidad del Presidente por cuestiones políticas, tales como violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales, celebración de elecciones y otras en materia penal como traición a la patria y delitos graves del orden común; la Constitución de 1917 estableció la irresponsabilidad política del Ejecutivo Federal.

Al iniciar el Congreso General sesiones extraordinarias el 7 de febrero de 1921, el Presidente Obregón envió un proyecto de reformas constitucionales al artículo 108 mencionando que “el Ejecutivo entiende que la moralidad política y administrativa a de comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todos los servidores de la Nación. De ahí que en la convocatoria figure preferentemente la Ley que fija responsabilidades del Presidente de la República y de sus Secretarios de Estados. Con ello se persigue que los altos representantes del Poder Ejecutivo queden sujetos en todos sus actos al imperio de la Ley y de la Justicia y no gocen de franquicias que repugnen a las conciencias honradas y al amparo de las cuales se han cometido tantos delitos. En la verdadera democracia el funcionario debe dar cuenta de sus actos, sea cual fuere la categoría que tenga y su poder legal pues mientras mayor sea este mayor son sus responsabilidades. (39)

39.- Archivo Histórico del Congreso de la Unión, Iniciativa de Reforma sobre Responsabilidad Política.

En la iniciativa precitada se señalan causas para enjuiciar al Presidente como las siguientes:

- a).- Atentar contra la existencia o libre funcionamiento del Congreso de la Unión, de cualquiera de sus Cámaras o de la Suprema Corte de Justicia o por violar el fuero constitucional de los miembros de estas corporaciones.
- b).- Por atentar contra la soberanía interior de los Estados interviniendo en la elección de los funcionarios o impidiendo el ejercicio de sus funciones legales.
- c).- Por malversar fondos públicos ordenando o autorizando erogaciones no comprendidas en las leyes en presupuesto o en disposiciones legales específicas.
- d).- Por celebrar con gobiernos extranjeros pactos, convenios o acuerdos y ponerlos en ejecución sin previa aprobación del Senado.
- e).- Por no promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión el caso del artículo 72 Constitucional.

Así nuestro Presidente goza de una irresponsabilidad política, una responsabilidad penal limitada a los delitos de traición a la patria y graves del orden común durante el termino de su encargo, una nula responsabilidad administrativa y una responsabilidad civil por actos contra el patrimonio o la familia.

### 3.FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El Presidente de México tiene amplias atribuciones que derivan de dos fuentes: la Constitución y el Sistema Político Nacional.

La segunda fuente se fundamenta en la existencia de un partido político semioficial el cual, a sufrido un proceso de centralización concentrandose los poderes en un comité ejecutivo nacional el cual es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo que al ocupar su cargo se convierte automáticamente en líder del partido, que esta en posición de orientar a los Diputados, Senadores, Gobernadores y demás funcionarios a que tomen las medidas dictadas por su persona en base a una férrea disciplina partidista.

Se puede concluir que el Presidente ejerce un liderazgo fundado en su doble jefatura y que este liderazgo es institucional ya que se despliega dentro del marco de la Constitución que regula su función como Ejecutivo y la de los Partidos Políticos.

Debido a esta doble personalidad aparece una tensión entre el liderazgo Constitucional y el liderazgo partidista, ambos coexisten en la persona del Presidente de la República y deben mantenerse en equilibrio.

Así lo ha reconocido en una revista semi oficial un importante personaje del partido oficial al señalar que“En cuanto al líder Constitucional tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la legislación vigente, llevando a sus miembros de la sociedad a inclinarse ante el interés general, mientras que su responsabilidad partidista lo obliga a orientar políticamente a todos los niveles de gobierno de acuerdo con la ideología de su partido.” (40).

El hecho de ser Jefe Real del partido oficial, otorga al presidente una serie de facultades no mas halla de la constitución, es decir no supra constitucionales sino fuera de la Norma Suprema, siendo por ello llamadas metaconstitucionales, como son: la designación de su sucesor, el nombramiento de los candidatos a Gobernadores, Diputados, Senadores, Presidentes Municipales postulados por su partido, mandole a demás el control de las diferentes organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole que representan, por lo menos hasta ahora las más fuertes de México. (41).

Lambert afirma que el presidente es escogido por su antecesor después de haber intercambiado opiniones con los miembros influyentes de su partido; pero el presidente este de hecho limitado por la necesidad de equilibrar las dos grandes fuerzas que se encuentran dentro de su organización: la de izquierda cardenista, y la de derecha o alemanista.

Daniel Cosío Villegas, también coincide en que es el presidente saliente el que escoge a su sucesor, y es en los motivos de la selección en donde discrepa con otros autores. Algunos piensan que se consulta con ex-presidentes, sin embargo, en 1969 el general Lázaro Cárdenas anoto el siguiente comentario: “... los mismos procedimientos han seguido los presidentes anteriores; participarlo cuando ya han tomado la resolución sobre su sucesor ..” (42).

Una vez que el Presidente ha tomado su decisión esta es irreversible, así lo ha demostrado la historia con las designaciones de Luis Echeverría y Luis Donaldo Colosio.

40.- BARLETT Manuel, El sistema presidencial mexicano, Revista pensamiento político, número 5, volumen II, Editorial Cultura y Ciencia Política A.C Septiembre México 1969,.

41.- CARPIZO Jorge, El presidencialismo mexicano, Editorial Siglo XXI, México 1991. Pag. 191.

42.- COSIO Villegas Daniel, El sistema político mexicano, Editorial Joaquín Moritz. México 1972, Pag.61.

Este proceso redundará en una función del presidente más allá de la norma constitucional: es el gran elector de su sucesor, no es posible predecir cuál será la evolución de esta función presidencial o hasta cuándo esta regla del juego va a funcionar.

Además el presidente decide sobre la designación de Gobernadores y una vez nombrada tiene sobre ellos una serie de controles como son: las ayudas económicas, las obras públicas federales, y otros de controles de carácter político, como la posibilidad de ascenso en su carrera política, ya que un gobernador mal visto por el Ejecutivo Federal, por otra parte el artículo 76 Constitucional, lo faculta para declarar la desaparición de poderes en un Estado, mediante esta facultad puede remover al Gobernador en funciones promoviendo el nombramiento de otro en ese puesto. Generalmente quien solicita al Senado la desaparición de poderes es el Secretario de Gobernación, ejemplo de esto, son los casos de Guerrero e Hidalgo en 1975. (43).

Así no solo depende del Presidente la designación del Gobernador, sino incluso su permanencia. Las facultades metaconstitucionales completan la figura sui generis del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como un ejecutivo extremadamente fuerte e irresponsable políticamente característica que en los sistemas parlamentarios tiene el Jefe de Estado, pero nunca el de Gobierno.

43.- COSÍO Villegas Daniel, Compuerta, en Plural, México 1975. p. 51.

### CAPITULO III

## EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

### 1. INTEGRACION

El poder Legislativo Mexicano se deposita en un Congreso General o de la Unión el cual se divide en dos cámaras, una de diputados integrada por quinientos miembros y otra de senadores con ciento veintiocho integrantes.

El artículo cincuenta y dos constitucional establece que de los diputados trecientos serán electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y los doscientos restantes mediante el principio de representación proporcional, electos via cinco listas regionales a propuesta de los partidos políticos.

Esta cámara se renueva en su totalidad cada tres años.

Los ciento veintiocho miembros del Senado son electos de acuerdo con los siguientes principios: Sesenta y cuatro senadores por medio del principio de mayoría relativa, dos por cada entidad federativa.

Treinta y dos asignados a la primera minoría, siguiendo el principio paritario del pacto federal correspondiendo uno a cada estado y uno al Distrito Federal, los treinta y dos restantes son electos por el principio de representación proporcional mediante una sola lista cerrada nacional integrada por los partidos políticos nacionales.

Esta Cámara se renovaba por mitades cada tres años, y a partir del año dos mil se renovará totalmente cada seis años.

Cabe señalar que nuestra constitución junto con la de República Dominicana no permiten la reelección inmediata de los legisladores, provocando esto la imposibilidad de que se desarrolle una auténtica carrera parlamentaria, aunque de facto, en nuestro país algunos legisladores pueden seguirla mediante su alternancia en las Cámaras.

Ambas Cámaras adolecen de un idóneo sistema de representación política, es decir de mecanismos que traduzcan la realidad sociológica en realidad política. Si la Soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, pero es imposible que esa masa amorfa que denominamos pueblo tenga una participación política activa como ha expresado Sartori, es necesario entonces, para el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo según expresaba Lincoln la creación de una ficción jurídico política : La representación.

La Cámara de diputados representa al pueblo, debiendo ser un fiel reflejo del mismo, este planteamiento nos haría suponer que los legisladores son los individuos

idóneos para llevar las inquietudes de sus electores o representados al foro del debate nacional, sin embargo en la práctica ese reflejo se distorsiona por la aplicación de formulas que impiden el fiel reflejo de lo social, debido a que los únicos representados no son los individuos, sino los partidos políticos, que monopolizan el acceso al poder y como tales cuentan con intereses propios, los cuales no alcanzan a representar cabalmente las expectativas del electorado, no proponemos la desaparición de los partidos como instancias de mediación y representación política pero si sugerimos que verdadera representación no se agota con ellos, la participación ciudadana através de procesos de democracia directa coadyuvaría a que los intereses reales de la sociedad se tomaran en cuenta, incorporando al pueblo a la toma de decisiones, y acercando así la Constitución real con la formal.

No abundaremos en las razones y criterios a seguir para una idónea integración del órgano legislativo, por ser propio del derecho electoral, pero dado que no escapa a nosotros que la agenda para el fortalecimiento del Poder Legislativo, necesariamente debe pasar por su integración, señalaremos los criterios que en cada Cámara deben regir.

La Cámara de diputados como cuerpo de representación popular deberá integrarse por doscientos cincuenta diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y doscientos cincuenta diputados por el principio de representación proporcional en cinco circunscripciones, con esto se atenuaría la sobrerrepresentación alentando una mayor participación de los grupos minoritarios.

La Cámara Senadores, para ser un reflejo de la realidad política de las Entidades Federativas, consideramos se integre por dos Senadores por Estado y dos por el Distrito Federal; los cuales serán electos por las Legislaturas de los Estados. Esta Cámara se renovara por mitades cada tres años, dando oportunidad a cada Legislatura Local de elegir a un Senador.

También es necesario para el fortalecimiento del Poder Legislativo y el surgimiento de una verdadera carrera parlamentaria permitir la reelección para los períodos inmediatos sin establecer ningún limite a la permanencia de los Legisladores en su encargo, esto permitirá que los electores tengan el poder para ratificar o vetar a los Legisladores según la actuación que estos tengan.

Además compromete a los integrantes del Poder Legislativo a dar un seguimiento de las necesidades reales de los electores (1)

1.-LUJAMBIO Alonso.“Para que servirán las elecciones en México”.Quórum H. Cámara de Diputados, México.Abril 1993. Pag 14

## 2. ORGANIZACION.

El Parlamento Mexicano sigue un sistema bicameral en el que las Cámaras pueden sesionar conjunta o separadamente. En el primer caso las sesiones son presididas por el Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, la mesa directiva se integra por un Presidente tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios allá en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro pro-secretarios, debiendo tener un quórum de la mitad más uno de sus miembros, pero el conteo no se refiere a los 628 parlamentarios, sino a las mitades de los representantes de cada Cámara, a excepción de lo previsto en el artículo 84 Constitucional en relación con el 85 que señala que "se constituirá concurriendo por lo menos las dos terceras partes de sus miembros" y que se refiere a la elección de Presidente interino o suplente.

Las sesiones conjuntas se refieren a los casos de: apertura de sesiones de períodos, a la toma de protesta del presidente de la República, para calificar la renuncia del presidente por causa grave, para nombrar presidente interino o sustituto, para la clausura de períodos de sesiones y las sesiones solemnes, como rendir homenajes a los héroes de la patria y recibir a los Jefes de Estado.

El Congreso es autónomo para dictar los ordenamientos que establezcan su organización y administración a través de leyes y decretos, los cuales no podrán ser vetados por el Ejecutivo.

El Congreso de la Unión sesionara durante dos períodos el primero, va del 1 de septiembre al 15 de diciembre, habiendo una excepción en este caso el año en que toma posesión el Presidente de la República que será hasta el 31 de diciembre, el segundo periodo será del 15 de marzo al 30 de abril.

### 2.1. COMISION PERMANENTE.

Durante los períodos de receso que duran siete meses, funciona una Comisión permanente integrada por 18 miembros de la Cámara de Senadores y 19 de la de Diputados, con base al artículo 78 Constitucional. Esta Comisión se compone tan solo de un seis por ciento del total de los Legisladores, por tal motivo carece de representatividad. Como lo expresara el maestro Tena Ramírez en su clásico libro, Derecho Constitucional.

Las funciones de esta Comisión son administrativas, de control, presupuestarias, representativas, entre otras.

Los integrantes de la Comisión permanente serán propuestos por la Comisión

de régimen interno y concertación política días antes de la clausura del periodo ordinario de sesiones. Una vez instalada la mesa de la Comisión permanente, el Presidente hará la declaración formal y lo comunicara al Ejecutivo, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a las Legislaturas de los Estados.

La Comisión Permanente se reunirá por lo menos una vez a la semana, de ser necesario podrá sesionar algún otro día previa convocatoria de la misma.

Una de las facultades de control de esta Comisión es la de ratificar los nombramientos del Procurador de la República, Ministros de la Corte y demás previstas para el Senado de la República.

En cuanto a facultades de gobierno la Comisión permanente puede dar permiso al presidente para ausentarse del territorio nacional, así como nombrar al presidente provisional y al sustituto.

## 2.2. GRAN COMISION.

Cada Cámara cuenta con una gran Comisión cuyas funciones son las de presentar opiniones y resoluciones respecto de las iniciativas de ley, así como aprobar los convenios entre los estados respecto a sus límites. Además la gran Comisión de la Cámara de Senadores maneja el gobierno interno de la Cámara, da trámite a las funciones administrativas necesarias en el interior de la Cámara, nombra y remueve trabajadores así como propone integrantes de comisiones, al Oficial Mayor y Tesorero de cada una de las Cámaras.

## 2.3. MESAS DIRECTIVAS.

Las Cámaras poseen mesas directivas, las cuales son cuerpos colegiados que rigen el pleno de la asamblea. Sus funciones van desde la coordinación, moderación y autenticación hasta la aplicación de sanciones y la administración, Su ámbito de acción es más administrativo que político.

## 2.4. COMISIONES ORDINARIAS.

Existen comisiones que tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de funciones propias de la institución administrativa, el pleno de cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de Comisiones sin embargo se considera por su naturaleza algunas que deben permanecer invariables durante

varias Legislaturas así de acuerdo con la Ley Orgánica en su artículo 44 las Comisiones de régimen interno y consertación política, de dictamen legislativo, de vigilancia, de la contaduría mayor de hacienda y de reglamentos y practicas parlamentarias, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; durando sus integrantes tres años en el cargo y denominandose para efectos de la ley como ordinarias o permanentes en contraposición con las especiales o transitorias que tienen por objeto el estudio de un caso ad hoc.

Desde un punto de vista funcional las Comisiones podrían calificarse, como de Gobierno, como la de régimen interno y consertación política, la Gran Comisión y la de Reglamento y practicas parlamentarias, de control e investigación, como la de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda, y las previstas en el artículo 93 Constitucional.

Las permanentes u ordinarias, de dictamen legislativo que enumera el artículo 43 de la Ley Orgánica, las jurisdiccionales constituidas con carácter transitorio, como la comisión instructora, pero que muestran una tendencia a ser permanentes, y las especiales cuyo numero varia de legislatura en legislatura para atender asuntos propios del debate internacional según la situación imperante, como la ley para el dialogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas.

## 2.5. GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Son los conjuntos de Diputados y Senadores que se relación entre si por su afiliación partidista o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso.

El artículo 70 de la Constitución establece la naturaleza jurídica de estos grupos señalando que los parlamentarios podrán agruparse con base a su afiliación partidaria. La Ley Orgánica del Congreso señala que se requiere cuando menos cinco Diputados o tres Senadores para integrar un grupo parlamentario, es necesario que presenten un acta ante la mesa directiva y que nombren un coordinador de grupo, los coordinadores formaran parte de la Comisión de régimen interno y concertación política y, a demás, serán portavoces ante la mesa directiva de su respectiva Cámara.

A través de estos grupos se establece el orden del día, la manera en que se realizaran las intervenciones en los debates, el horario de actividades parlamentarias, y la designación de los miembros de cada una de las Comisiones.

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso establece que cada grupo o fracción podrá intervenir antes de que el Presidente de la República rinda su

informe en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. A demás están facultados para proponer a los consejeros del Instituto Federal Electoral y tendrán derecho a estar representados en la Comisión de vigilancia de la Cámara y a que se les designe un espacio dentro de los edificios del Congreso.

Los grupos parlamentarios coadyuvan al mejor desarrollo al proceso legislativo a través de su función de apoyo a la institución representativa.

### 3. FUNCIONAMIENTO.

Las sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores pueden tener el carácter de ordinarias, extraordinarias, públicas o secretas y permanentes, no pudiendose suspender las sesiones por más de tres días en una Cámara sin el consentimiento de la otra.

Son ordinarias las sesiones celebradas en días hábiles dentro de los periodos constitucionales y extraordinarias las celebradas fuera de dichos periodos o dentro de ellos pero en días feriados.

Las sesiones públicas son aquellas en que el acceso es permitido sin restricción alguna, y se da el carácter de secreta a aquella reunión en la que dada la naturaleza del asunto se exija su más estricta reserva, tal es el caso de las celebradas por acusaciones que se hagan en contra de los miembros de las Cámaras, Presidente de la República, Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte, Gobernadores de los Estados y los oficios que con la nota de reserva o reservados, dirijan el Ejecutivo, los Gobernadores, las Legislaturas de los Estados o la otra Cámara. Igual carácter se dará a los asuntos económicos de la Cámara, los relativos a las relaciones exteriores y en general todos aquellos a los que el Presidente les de tal carácter.

Las sesiones solo podrán iniciar cuando exista un quórum que es un número determinado de parlamentarios que estén presentes y que varia su porcentaje de acuerdo al asunto de que se trate, si dicho quórum no se completa seria imposible dar comienzo a dicha sesión, debiendo el Presidente declarar levantada la sesión, si es dudosa la cantidad de asistentes de acuerdo con los artículos 106 y 112 del Reglamento Interior para el gobierno de las Cámaras el Secretario pasara lista por acuerdo del Presidente o por la simple petición de algún legislador.

Los asuntos tratados por la asamblea son ordenados y programados entregándose estos a los asistentes momentos antes de su reunión o con antelación, esto constituye la orden del día y se encuentra reglamentada en el ordenamiento legal precitado siendo forzoso tener como primer punto la lectura del acta de la sesión anterior para su aprobación.

Las decisiones de la Asamblea o Cuerpo Legislativo se toman a través de votaciones en las cuales los legisladores expresan su parecer en forma afirmativa o negativa, pudiendo ser por mayoría simple si decide el mayor número de votos, mayoría absoluta si decide la mitad más uno de los votos, y mayoría calificada si decide un número o porcentaje determinado exigido para su validez, las votaciones pueden ser nominales o económicas.

#### 4. MEDIOS DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO AL PODER EJECUTIVO

El Diccionario Real de la Academia Española de la Lengua en su décima novena edición establece que control es la inspección, fiscalización, intervención o dominio, mando o preponderancia. (2). El Estado de Derecho no permite la existencia de autoridades o actos por encima de la ley sino que aquellas y estos deben estar respaldados por facultades expresas que las propias normas jurídicas les otorguen y tampoco permite que dichos actos escapen a la revisión y coparticipación de los poderes públicos, por ello el Poder Legislativo "... En más de un sentido, es el órgano en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado, ya que además de su labor creadora de leyes, ejerce la de controlar los actos del gobernante..." (3).

Las funciones de control que realiza el parlamento aun cuando son hechas en su calidad de órgano depositario de la soberanía nacional no las realiza en una relación de supra a subordinación sino de coordinación y colaboración con los otros órganos que realizan las funciones del Estado, ello justifica que muchos de los actos de control no impliquen necesariamente una sanción (4). El constitucionalista francés Maurice Duverger en su obra Instituciones Políticas y Derecho Constitucional (5) analiza los poderes del parlamento ejercidos en su opinión a través de tres funciones principales a saber la de delimitación, la de control y la de impulso. La primera de estas comprende el ejercicio de la facultad legislativa a través de la cual este poder

2.- Diccionario de la Lengua Española, Décima Novena Edición, Madrid 1970.Pag 50

3.- PALACIOS Alcocer Mariano, Las Funciones del Parlamento en las Democracias Modernas, Rev. Quórum, Número 31,. Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. México Noviembre-Diciembre de 1994. Pag 25

4.-GARCIA Morrillo Joaquín, El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español, Ed. Congreso de los Diputados, Serie IV, monografías 1, Madrid 1986.Pag 123

5.- DUVERGER Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ed. Argel, Barcelona España 1970.Pag 34

delimita o constriñe el campo de acción del gobierno, a corde con el principio de legalidad, en esta el tratadista incluye el poder presupuestario pues mediante el se fijan la cantidad de gastos que anualmente realizara el Estado y la manera de hacerles frente a través de los impuestos, igualmente señala dentro de esta clasificación la facultad de ratificar tratados internacionales.

La actividad de control implica que el sujeto controlante confronte la actividad sujeta a control con los parámetros establecidos previamente, pudiendo señalar criterios para orientar en lo futuro la actividad del órgano sujeto al control, esta actividad del órgano legislativo debe estar encaminada a determinar si la actuación del Ejecutivo esta conforme a las pautas, preceptos y reglas fijadas para su desenvolvimiento.

Es importante que la sanción no es parte del control sino una posible consecuencia del mismo pues el que una actividad controladora no lleve aparejada una consecuencia jurídica no implica, la inexistencia del control.

El constitucionalismo democrático se caracteriza por una gran complejidad de relaciones de relaciones interorgánicas en los que tiene primordial relevancia la existencia de controles.

Los controles legislativos pueden ser de diversos tipos entre los que destacan los Hacendários, los Jurisdiccionales y los Políticos.

#### 4.1. CONTROL HACENDARIO.

La Constitución establece facultades que permiten al Congreso supervisar la forma en que se manejan los recursos del pueblo, la revisión de la cuenta pública, y el examen y aprobación del congreso, así como la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir los gastos del gobierno constituyen una de las facultades del Congreso de la Unión.

La realización de programas del Ejecutivo dependen esencialmente de los recursos que este disponga, por ello se habla de un control legislativo ya que el Congreso podrá aumentar, reducir o cancelar los fondos con los que cuenta el Ejecutivo deacuerdo a la orientación política y la actividad administrativa.

La revisión de la cuenta pública y la formulación de los presupuestos de ingresos y egresos permiten al Legislativo tener conocimiento del empleo de los recursos económicos de la Nación.

El control como proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad financiera de la hacienda pública es llevada acabo por órganos que tienen asignadas

estas tareas en la Constitución, esta fiscalización fuerza a que el gasto sea hecho con responsabilidad lo que constituye el sentido del estado de derecho.

Existen varios tipos de controles, el aplicado por el Poder Legislativo de conformidad con el artículo 74 Constitucional, es un control externo el cual se lleva a cabo a través del análisis del presupuesto de egresos que realiza la Cámara. Año con año en el mes de noviembre la Cámara de Diputados recibe del Ejecutivo dos importantes documentos. Se trata de la iniciativa de ley de ingresos de la federación y del presupuesto de egresos para el año venidero, con ello se inicia el control y la vigilancia que el órgano Legislativo efectúa sobre los fondos de la hacienda pública, esta etapa termina con la presentación de la cuenta pública al año siguiente de su ejercicio.

La primera tarea de los parlamentos fue la que fiscalizar el manejo de los recursos entregados a los monarcas por vía de los impuestos.

El control que realiza el poder legislativo en materia hacendaria involucra de manera casi exclusiva a la Cámara de Diputados, para la aprobación de la Ley de Ingresos es necesario la intervención de ambas Cámaras, en cambio para el presupuesto de ingresos únicamente interviene la Cámara de Diputados que revisa la propuesta del Ejecutivo de acuerdo al artículo 74 Constitucional.

Este presupuesto no es una Ley, puesto que es producto de una facultad exclusiva de esta Cámara, por lo tanto obra a la manera de los decretos, de esta forma se hace imposible el veto por parte de una Cámara revisora como ocurre con las leyes.

La revisión de la cuenta pública se inicia con su envío ante la Comisión Permanente antes del inicio del primer periodo de sesiones, esta labor recae en diversas comisiones especializadas en el análisis de los proyectos del ejecutivo dentro de las cuales destacan las de hacienda y crédito público, de programación y presupuesto, y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

#### 4.1.1. CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Es el instrumento de intermediación entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo, que está encargado de vigilar el exacto cumplimiento del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación. Se encuentra bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Al frente de la contaduría se encuentra el contador mayor de hacienda quien es designado por la Cámara de Diputados a partir de una terna propuesta por la propia comisión de vigilancia, el contador mayor de hacienda es inamovible por el lapso de

ocho años los cuales podrán prorrogarse por otro periodo igual mediante acuerdo de la Cámara de Diputados.

El Contador Mayor tiene facultad de ejercitar acciones civiles, administrativas o penales, correspondientes, por cualquier incumplimiento que afecte a la Hacienda Pública Federal. Si bien el Ejecutivo ejerce un autocontrol interno a través de la Contraloría General de la Federación, es la Contaduría Mayor de Hacienda la que ejerce un control más amplio sobre el Ejecutivo, este control se distingue por ser una rendición de cuentas y operaciones ya realizados.

La contaduría mayor facultada para revisar toda clase de libros y documentos; practicar visitas e inspecciones, y en general para recabar todos los elementos necesarios para la comprobación del gasto público. Con este fin podrá realizar toda clase de auditorias a las entidades de la administración pública, estando estas obligadas a proporcionarle la información que le soliciten.

Su ámbito de competencia es tan amplio que dentro de el pueden quedar incluidas tanto empresas privadas como beneficiarios de los subsidios federales, así como empresas paraestatales.

En el caso de los municipios es la entidad federal la que hace la fiscalización respectiva del fin de los recursos federales.

La Cámara de Diputados esta facultada a través de su Comisión de programación y presupuesto para solicitar informes a cerca del desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, estos informes deberán presentarse de acuerdo con los principios de contabilidad emitidos por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

La Contaduría Mayor tiene un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente de aquel en que recibió la cuenta pública para rendir a través de la Comisión de vigilancia el informe de resultado a la Cámara de Diputados. (6)

Otra de los medios de control económico hacendario consiste en la aprobación de las bases para celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar anualmente los montos del endeudamiento y para fijar las dotaciones destinadas a los empleos públicos mediante su aumento o disminución.

6.- ¿Que la contaduría mayor de hacienda? Rev. Cronica Legislativa, H. Cámara de Diputados. México 6 de Diciembre de 1992, Pag. 34

## 4.2 CONTROL POLITICO

Los medios de control denominados políticos, no pierden su naturaleza de control constitucional, por ser controles que se aplican entre órganos constitucionales en sus relaciones de coordinación.

El primer acto de control político que encontramos es el establecido en el artículo 29 Constitucional, así el Ejecutivo requiere en los casos previstos en el numeral en cita la aprobación no solo del llamado "consejo de ministros" los cuales en caso de no estar conformes con la medida deberán presentar su renuncia, de esta figura se ha dicho sin razón que es un matiz parlamentario, por la actuación colegiada del gabinete legal, para dar su aprobación al titular del Ejecutivo Federal, además requiere contar con la aprobación para la suspensión de garantías del Congreso de la Unión y en sus recesos de la Comisión permanente, pero será indispensable contar con la aprobación del Congreso si además de la suspensión requiere de el otorgamiento de facultades especiales, las cuales deberán ser únicamente aquellas necesarias para afrontar la situación grave por la que el país entero o una parte del mismo atraviese. En estos casos todas las garantías excepción de la contemplada al inicio del artículo 13 constitucional pueden suspenderse, dependiendo de la situación imperante en el momento, pero deberá hacerse por tiempo determinado a través de prevenciones generales y no contraerse sobre un solo individuo. Es necesario contemplar la reforma en este artículo a fin de que se señale que dicha aprobación en virtud de su gravedad requerirá de su aprobación por mayoría calificada. El Ejecutivo requiere de aprobación del Congreso para aumentar disminuir, suprimir cuotas en materia arancelaria, así como regular exportaciones e importaciones. Otro de los medios de control del Legislativo al Ejecutivo que va cobrando gran relieve es el contemplado en el artículo sesenta y nueve donde el Ejecutivo presenta al Congreso un informe sobre el Estado que guarda la Administración pública de la Nación, en el la práctica parlamentaria ya reglamentada ha instaurado en los últimos años que previa a la presentación del informe por el Ejecutivo, los grupos parlamentarios expresen su opinión respecto a la actividad del gobierno, es cierto que en dicho acto el Presidente del Congreso da una contestación en términos generales, recibiendo el informe y turnándolo al Congreso para su posterior estudio, pero el momento político de la presentación, como acto protocolario ha servido a los propios grupos parlamentarios como el momento de llamar la atención del gobierno sobre algunas materias que requieran su atención o reconsideración, así como para expresar su condena en otros casos.

En caso de declaración de guerra, el Presidente de la República necesitará presentar ante el Congreso los datos necesarios para lograr la aprobación de esta, por mayoría simple de los miembros presentes.

El Congreso esta facultado para conceder licencia al Presidente, así como para designar a sus sustituto; aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la república, y calificar en el caso anterior la causa grave que le obliga a ello.

Uno mas de los controles políticos ejercido por el Congreso es en el caso de la creación y suspensión de empleos públicos de la federación.

En materia de política exterior la cámara de Senadores cuenta con importantes atribuciones, como en el caso de la aprobación de tratados y convenciones Internacionales así como ratificar los nombramientos de ministros y agentes diplomáticos.

También al Senado toca ejercer importantes medios de control como en el caso de la ratificación de empleados superiores de Hacienda, Procurador General de la República, así como de los Jefes superiores de las Fuerzas Armadas.

Para autorizar tanto la salida de tropas nacionales del territorio mexicano, como para permitir el paso de las extranjeras por nuestro territorio y disponer de la Guardia Nacional el Presidente requiere de la autorización del Senado.

La intervención federal en la desaparición de poderes constitucionales en un Estado determinado, el presidente elabora una terna para el cargo de gobernador provisional, de la cual el Senado elegirá a uno.

Tanto diputados como senadores están facultados individual o colectivamente para solicitar la información como fotocopias o archivos que obren en dependencias públicas, así como entrevistar a funcionarios públicos cuando así lo requiera.

Las Cámaras pueden hacer comparecer a los Secretarios de Estado , Procurador General de la República, Jefe de Departamento, así como a los directores y administradores, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

### 4.3 CONTROLES JURISDICCIONALES

El control Jurisdiccional requiere de un parámetro previo al que habrá de confrontar la actividad controladora, una norma a la que la conducta deberá señirse o de requisitos necesarios necesarios para su procedibilidad.

Nuestro ordenamiento Constitucional plantea diversos casos donde el Legislativo asume funciones de órgano jurisdiccional. Entre estos destacan la declaración de procedencia, el juicio político y las acciones de inconstitucionalidad

en las que abundaremos enseguida.

La Cámara de Diputados está facultada para declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad de los servidores públicos y ponerlos a disposición de los tribunales ordinarios ; así mismo, conocerá de la responsabilidad penal del presidente de la República y después conocerá el Senado, quien dictará sentencia.

Si en el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del Presupuesto o no exista exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán responsabilidades.

La Cámara de Diputados esta facultada para acusar al presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común y, en este caso , la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable e impondrá la sanción.

Con las reformas recientes a nuestro ordenamiento constitucional en las que se incluye la acción de inconstitucionalidad, la cual puede ser interpuesta por los grupos legislativos minoritarios, se otorga al las minorías la facultad de inconformarse contra las leyes aprobadas por la mayoría e impedir que estas entren en vigor.

CAPITULO IV  
PERSPECTIVAS  
1.- PROPUESTAS

1.- Restringir las facultades legislativas del Presidente de la República derogando las contenidas en los artículos 27 y 131 constitucionales , en materia de recursos hidráulicos y aranceles, dejando tales facultades al órgano que por su naturaleza debe encargarse de ellas, subsistiendo la facultad reglamentaria del artículo 89 fracción I y la relativa en materia de salubridad general contenida en la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

2.-Acorde con lo anterior es necesario restringir los poderes de veto del Ejecutivo, eliminando el veto parcial, y dejando solo subsistente el veto total , de manera que se obligue al Presidente a negociar con el Congreso Federal, las iniciativas de Ley, entendiendo la negociación como el proceso en el cuál los actores políticos entran en un proceso de acuerdo o consenso en lo fundamental o esencial para el mejor logro de lo tratado.

3.- Es necesario readecuar los artículos 76 fracción I, 89 en su décima fracción, el 133 y 73 fracción XII, de manera que la política exterior del ejecutivo pueda ser supervisada por el Senado, permitiendo su participación en cualquier punto de las negociaciones realizadas con gobiernos extranjeros o instituciones de banca y crédito internacionales, siendo así mismo indispensable el otorgar al Congreso Federal la facultad de ratificar tratados internacionales cuando estos impliquen grandes cambios a nivel nacional, máxime si se considera que estos tienen de acuerdo con el 133 el carácter de ley de la Unión y dejandó los tratados ordinarios, convenios, protocolos, e instrumentos accesorios a la aprobación del Senado por mayoría calificada de 2/3 de sus integrantes.

Ampliar las atribuciones del Senado de la República con funciones preventivas, limitativas y cautelares en política exterior a fin de que pueda emitir opiniones o censurar la política exterior, así mismo es necesario ampliar sus facultades de ratificación de funcionarios, pues en la actualidad la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo Federal cuentan con áreas a nivel de Dirección general, o a asuntos internacionales e inclusive participan en organismos internacionales sin que el Senado tenga intervención alguna.

4.- Atribuir mayores facultades al legislativo para su intervención mediante fijación de criterios, fiscalización, vigilancia y autorización de la cuenta pública y en

los procedimientos de negociación de deuda pública y crédito. Así mismo sujetar las facultades del Ejecutivo en materia de adquisiciones, arrendamientos enajenaciones de bienes y servicios a la aprobación de la Cámara de diputados.

Además agilizar los sistemas para fijar responsabilidades por disposiciones indebidas de los fondos públicos.

5.- Es necesario adicionar el Título Cuarto de la Constitución estableciendo los supuestos de responsabilidad política del ejecutivo, tipificando los supuestos enunciados en el proyecto presentado por Alvaro Obregón, señalados en el contenido de esta tesis, los cuales en obviedad de repeticiones se tiene por reproducidos como si a la letra se insertasen.

6.- Como ya se señaló la agenda del Fortalecimiento del Poder Legislativo, pasa necesariamente por la revisión a su composición, sin profundizar en materias que mas que parlamentarias o constitucionales son propias del derecho electoral, consideramos que la Cámara de diputados requiere de mayor equidad, misma que podría darse al establecer el acceso de representantes via dos principios: 250 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 250 electos mediante el sistema de representación proporcional en 5 o 6 circunscripciones electorales por listas cerradas proporcionadas por los partidos políticos nacionales, lo que implicaría la necesaria reforma al artículo 52 constitucional.

Por cuanto ve al Senado de la República consideramos que es imprescindible suprimir la elección de senadores por el principio de representación proporcional, pues rompe con los principios paritarios entre las entidades del pacto federal, para muestra basta ver la representación de nuestro Estado. Creemos necesario reconsiderar las ventajas de la renovación por mitades de la cámara Alta cada 3 años, y con ello el que el Senado volviera a componerse de 64 miembros dos por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal, pero electos por las legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal respectivamente.

7.- Es necesario también ampliar las garantías parlamentarias, permitiendo la reelección indefinida de los miembros del Congreso General, la irrenunciabilidad al estímulo que es la dieta, así como garantías frente a sus propios partidos en el entendido de que una vez electos son representantes de la nación no de un partido.

También sería prudente reconocer en el artículo 62 constitucional el derecho de los legisladores a renunciar a sus cargos.

8.- Establecer mayores garantías a los grupos parlamentarios en acceso a medios de información pública para la fijación de sus posturas parlamentarias lo anterior con la creación de un organismo técnico de comunicación social, que emita

boletines con la postura oficial de los grupos parlamentarios y de los diputados en forma independiente. Regular la prohibición de editar las intervenciones de los diputados en tribuna.

9.-Además estableciendo mayores garantías para los grupos minoritarios en las Cámaras, dado que como señala Adolfo Christlieb Ibarrola “Las normas que regulan la vida del Poder Legislativo no son un simple conjunto de disposiciones procesales cuyo cumplimiento pueda quedar al arbitrio de la mayoría. Si ésta, por razones del número puede rechazar las proposiciones minoritarias, las únicas armas de la minoría para hacerse oír y dar a conocer sus puntos de vista a la opinión pública, son el cumplimiento de los procedimientos parlamentarios y el respeto al derecho a debatir sus iniciativas.” Por ello debe garantizarse a las oposiciones el presidir e integrar comisiones de vigilancia y fiscalización permanentes y especiales.

10.-Es necesario ampliar los períodos de sesiones pues en la actualidad son estos insuficientes para la realización de las tareas que la propia Constitución le encomienda, cierto que la doctrina señala que no es conveniente tener un legislativo trabajando la mayor parte del año; Puesto que ello provoca una abundante, compleja y contradictoria legislación, pero no es ni debe ser la actividad legislativa la que predomine en el Congreso de la Unión, sino precisamente las actividades de control que si requieren un ejercicio continuo e incluso en algunos casos permanente.

También es necesario que las iniciativas se hagan llegar a los legisladores con un tiempo prudente para que conozcan su contenido, en este caso se debe establecer que el presidente de la República sólo podrá presentar iniciativas en los primeros diez días de cada periodo de sesiones.

11.-Establecer mecanismos de negociación entre las Cámaras para resolver las diferencias que pudieran suscitarse entre ellas.

12.- Dar el carácter de órgano constitucional a la Comisión de Régimen Interno y Concertación política de cada Cámara, señalando las garantías de su constitución y permanencia.

13.-Dotar a las cámaras de mejores instrumentos técnicos y humanos para la realización de sus funciones.

14.-Establecer mecanismos de consulta obligada en los procesos legislativos.

15.-Debe readecuarse la composición de la Comisión Permanente, sabemos que son varios los doctrinarios que abogan por su desaparición ya que esta a puede ser aprovechada por el Ejecutivo para la ratificación de nombramientos o aprobación de cuestiones de su competencia que no pasarían en un periodo ordinario de sesiones, sin embargo consideramos mucho mas peligroso el que uno de los Poderes del Estado, adquiera un carácter itinerante y no permanente, sin embargo hay que reconocer

que dicha comisión es en la actualidad poco representativa, por lo que convendría elevar el número de sus integrantes, sobre todo de los miembros de la Cámara de diputados para guardar proporcionalidad con respecto a la de senadores.

Proponemos que la Comisión se integre con un 25% de los miembros de la Cámara de diputados y de 15 Senadores no pudiendo haber dos senadores de un mismo estado en la Comisión. Dicha comisión deberá tomar sus decisiones por mayoría simple de sus integrantes pero en votación diferenciada por Cámara es decir, la mitad mas uno de los diputados y la mitad mas uno de los senadores. debido a lo expresado será necesaria la reforma al numeral 78 de la Ley Suprema.

16.- Es necesario dotar a las Cámaras y a sus Comisiones e integrantes de mayores facultades para la inspección y obtención de información, así como de órganos técnicos les auxilien en la realización de sus labores.

17.- Para la suspensión de garantías y otorgamiento de facultades especiales es necesario adicionar el artículo 29 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General, para aclarar los procedimientos para su autorización, y ampliar los órganos que pueden solicitar dicha suspensión. Para su aprobación es conveniente exigir la aprobación de por mayoría simple, exigiendo un Quórum de por lo menos 2/3 de los miembros del Congreso, quienes aún cuando esta sesión sea conjunta deberá tomarse la asistencia y votación diferenciada por cámaras. Si dicho Quórum no se completara, porque a juicio del Presidente del Congreso las circunstancias imperantes en el territorio nacional lo impidieran este con acuerdo simple de los miembros presentes hará una segunda convocatoria a los miembros del Congreso, expresando los motivos de la misma y dando un margen de por lo menos 30 minutos.

En esa segunda convocatoria se exigirá el Quórum legal ordinario, de la mitad mas uno de los miembros del Congreso pero la aprobación de suspensión y otorgamiento de facultades especiales requerirá la aprobación por mayoría calificada de los miembros presentes. En los períodos de receso la comisión permanente deberá igualmente aprobar la medida por mayoría calificada de sus miembros en votación diferenciada por Cámaras.

18.-Establecer la responsabilidad política de los Secretarios de Estado y Procurador General de la República.

19.-Se requiere ampliar las facultades del Congreso en materia de nombramiento, a fin de que las designaciones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, así como para los mas importantes directores generales de organismos descentralizado y empresas de participación estatal.

20.-Debe modificarse la Ley Orgánica del Congreso General para que las

comisiones de investigación creadas con fundamento en el artículo 93 tercer párrafo, referentes al sector paraestatal tengan carácter permanente. También proponemos que se amplíen la facultades de estas comisiones así como reglamentar su funcionamiento.

Introducir cambios a las comparecencias de los secretarios de Estado, para que puedan celebrarse en comisiones relacionadas con los temas de su cartera.

Después de un debate serio y profundo las comisiones elaborarán recomendaciones que se harán llegar a los funcionarios públicos, las cuales no serán obligatorias y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Crear comites técnicos de apoyo a los legisladores formados por expertos que no tengan filiación partidista.

21.-Establecer bases para que opere la independencia financiera del Congreso de Unión, estableciendo un porcentaje del PIB como presupuesto del Poder Legislativo.

Que los montos de los salarios de los servidores públicos del Poder Legislativo los fijen los Senadores y Diputados y no la Secretaria de Hacienda.

22.- Agilizar el pase de lista y las votaciones , a través de un mecanismo electrónico de conteo.

23.-Modificar el sistema de nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de modo que se permita a los legisladores realizar un exámen minucioso de los candidatos y eliminar la simple comparecencia.

24.-Emitir los reglamentos de debates a los que se refieren los artículos 71 y 72 de la Constitución, para de este modo precisar los órganos de cada cámara y sus funciones.

25.-Se debe modificar el artículo 74 constitucional en lo referente a la cuenta pública para que se fije un plazo prudente para estudiar, revisar y aprobar las cuentas de años anteriores.

## CONCLUSIONES

El Sistema de gobierno mexicano instaurado con la constitución de 1917 es de tipo presidencial. La Constitución real, mantiene un sistema presidencialista puro, con partido dominante y casi único hasta las elecciones de 1988, cuando el esquema de partidos se modifica, abriéndose a una competencia cada vez mas real entre los distintos partidos políticos, para obtener el poder a través del sufragio popular, aunque sin resolver realmente el deficit democrático que el sistema legal y político acarrea desde sus orígenes.

Figura predominante omnipotente y ubicua en nuestro sistema jurídico y político, es la del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Su poderío deriva primero del ordenamiento jurídico que en él concentra, un máximo de atribuciones en todas las materias y un mínimo de responsabilidad política, administrativa, penal, por ello José Vasconcelos en su discurso de Nogales en noviembre de 1928 señalaba que aparte del principio de no reelección que “vuelve cauto al poderoso” limitando su mandato en el tiempo”es urgente fijar las responsabilidades de ese amo absoluto que entre nosotros es el Presidente...Es bochornoso que se le tolere un grado de irresponsabilidad que no tienen los reyes en los países civilizados...Urge pues reformar la Constitución en el sentido de que el Presidente sea enjuiciable...” Sin embargo al término de su mandato a el se imputan todas las ineficiencias y culpas. Frente a la egregia figura del Presidente los otros poderes del estado languidecen, el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno , Suprema Autoridad Administrativa y militar, es también el lider natural y máximo del Partido Político preponderante y casi único. Salvo por algunos momentos verdaderamente epopéyicos en los que los otros órganos del estado muestran destellos de autonomía, la regla general es que permanezcan postrados en una relación de Supra a Subordinación y no de colaboración. Parecería a la manera de O´donell una “delegative democracy” es decir una democracia delegada donde el Ejecutivo gobierna sin mas limite que su propio sentido de la prudencia, por un período de tiempo determinado previamente.

No obstante que los abusos cometidos por los titulares del Poder Ejecutivo a lo largo del siglo XIX, obligaron a que los miembros del Constituyente de 1857 dejara al Congreso amplios poderes en el arreglo institucional, la presencia de liderazgos fuertes, de caudillismos trasladaron primero de hecho y luego de iure, ese arreglo institucional dejando al Ejecutivo con amplias y hasta sobradas facultades.

La experiencia histórica y Constitucional no sirvió en este sentido, pues pese a que son numerosos los pasajes en la vida de la nación en los que se aprecia como el

Titular del Ejecutivo somete, arrasa y aniquila prácticamente al Poder Legislativo, la constitución de 1917, construye un ejecutivo poderoso. Cierto es que nuestra Carta Magna no dejó desprotegido al Legislativo en sus relaciones con el Presidente de la República, sin embargo las situaciones fácticas, que obligaban a resolver situaciones con rapidez y firmeza, los liderazgos caudillistas y el ingenio político de personalidades que fueron concentrando fuera de los marcos formales amplios espacios de poder, fueron contribuyen y construyen sobre una base piramidal legal y de hecho la figura de un Presidente con poderes casi absolutos.

La elección directa del Presidente por el universo de los votantes, la utilización indiscriminada de facultades extraordinarias, la irresponsabilidad política del Presidente y el hecho de que el Legislativo tuviera limitadas e indirectas facultades de fiscalización al Ejecutivo, y por supuesto la construcción de un partido político que monopolizó el ejercicio del poder, acabando con los pleitos de la “familia revolucionaria”, partido que termino siendo el único medio de acceso real al poder y que coloco en su vertice superior al propio Presidente de la República, fueron elementos coadyuvantes en el dominio y posterior abdicación del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, dominación que se institucionaliza con la reforma a varios artículos constitucionales como el 131 con las facultades para legislar de manera autónoma en materia arancelaria, la reforma al artículo 59 de la Constitución Política que impidió la reelección parlamentaria y otras como las que constituyen el constitucionalismo social y que dejaron al Ejecutivo como responsable único y magnánimo del paternalismo estadual, hicieron palidecer al Poder Legislativo al punto en que mas que un Poder del Estado parecía una dependencia mas del Ejecutivo.

Así la construcción de un Poder sin contrapesos en sentido formal que se apoderó de nuestras instituciones, y que de hecho constituía también el centro de las decisiones políticas al depender de su aprobación o veto no solo las decisiones formales, sino incluso las posibilidades de acceso al poder, dado que como lider natural del partido que durante décadas monopoliza las vias de acceso al poder, de sus decisiones dependen los destino de miles de vidas que deberán claudicar de su vocación social, de su independencia moral, por seguir una vocación política.

Como dijera el Licenciado José Aguayo Hageman “ Si aceptamos como verdaderas las facultades metaconstitucionales del Presidente para nombrar gobernadores de los Estados, que al llegar al Poder por gratitud o compromiso rompen con el control y autonomía federalista, la designación de los miembros del Congreso Federal que aniquila la división de Poderes preceptuada en el artículo 49 de la Carta Magna , tenemos como consecuencia que se ha aniquilado la democracia” lo anterior nos haría concluir con Francisco I. Madero que “La mejor prueba de que un país esta

gobernado por un poder absoluto es que no hay oposición ostensible, que no existen partidos políticos, que la prensa independiente apenas exista y es muy tímida, y por último la más concluyente de todas es que los funcionarios públicos resultan siempre electos por unanimidad de votos y con la misma unanimidad aprueben las cámaras los actos de gobierno...” mencionando el mismo político que “ el régimen del Poder absoluto consiste en el dominio de un hombre sin mas ley que su voluntad, sin más límites que los que pueda imponerle su conciencia o su conveniencia y la resistencia que encuentre en sus gobernados” .

Hoy sin embargo el panorama político es distinto. El Sistema de Partidos tiende a ser funcional, sin dejar de conservar serias deficiencias de estructura. El Ejecutivo Federal empieza a encontrar contrapesos institucionales, la ciudadanización de los órganos electorales, la mayor autonomía del Poder Judicial, la autonomía relativa del Banco de México, la elección por voto Universal y directo del Jefe de Gobierno de Distrito Federal , la restricción a la libre designación del Procurador general de la República mediante la ratificación senatorial, la existencia de una Comisión Nacional de Derechos Humanos aunque sin la autonomía y competencia que requiere, y una composición y competitividad parlamentaria cada vez mas plural establecen diques que restringen el campo de la decisión discrecional y arbitraria del poder Ejecutivo. No obstante lo anterior, la institución presidencial requiere de mayores acotamientos, no solo a las facultades que le son propias, o a las responsabilidades que le pueden y deben ser exigidas, resulta por ejemplo absurdo la exigencia a los funcionarios públicos incluido el Presidente de presentar declaración patrimonial si su incumplimiento o irregularidad no acarrea consecuencia alguna. Junto a ello necesitamos incrementar las garantías, derechos y facultades de supervisión y control a los órganos del Estado, principalmente al Poder legislativo Federal, que como poder político del estado es el indicado para que independientemente del acotamiento a las facultades formales del Presidente, restrinja también las zonas de incertidumbre en las que en las que el llamado primer mandatario despliega absolutistamente su poder.

Es imperativo entonces que la institución parlamentaria se convierta al lado del ejecutivo en el centro político del debate nacional, al comprobar, revisar, verificar e inspeccionar las labores que aquel realice, y reflejando a través de las distintas fuerzas partidistas una visión mas general y completa del sentir popular sobre determinado aspecto de la vida nacional.

Por todo ello afirmamos que la cultura presidencialista que en México cobró un gran auge, desde mediados de los años treinta principios de los cuarenta será, tendrá que ser desterrada como parte del proceso democratizador de nuestra

sociedad, esa es la demanda y la exigencia, pero también el reto que nos plantea la transición que actualmente vivimos.

Del estudio de las Constituciones vigentes en nuestro país desde su independencia, se concluye que en su totalidad exceptuada la de 1836, han establecido un sistema de tipo presidencial, encontrando al Titular del Ejecutivo mayores o menores restricciones a su actividad por parte del Congreso.

Del estudio de la Constitución formal se desprende la pertenencia a un sistema de gobierno u otro, esto resulta de particular importancia puesto que define las relaciones que se establezcan entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y en consecuencia de él van a depender los controles entre los órganos en los cuales se deposita el Poder Público. Sin tomar en cuenta las variantes reales del ejercicio del Poder que dependen de la influencia del sistema político.

El Estudio de las Constituciones que han regido a México a lo largo de su historia como Nación Independiente, muestra el deseo constante de todo un pueblo por encontrar fórmulas adecuadas para el ejercicio del Poder. Los esfuerzos de los mexicanos de todas las generaciones por evitar el abuso de sus detentadores, no ha sido siempre el idóneo, pero las ideas y experiencias de su momento histórico son el gran legado para el mejoramiento del diseño institucional en el porvenir.

Analizar una Constitución formal de acuerdo con la estructura del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de las relaciones entre ambos órganos es de gran relevancia para entender nuestro objeto de estudio, dado la existencia de una correlación entre sistema de gobierno y los medios de control, ya que la acción recíproca de estos constituye el punto neutral de sus relaciones.

Reconocemos las limitaciones que este trabajo presenta, puesto que la materia Constitucional, no puede reducirse obstusamente al estudio del deber ser, sin tomar en cuenta a los factores reales, toda vez que la disfuncionalidad, la no concordancia entre norma y realidad condiciona el sistema político, siendo esta última instancia la que en realidad importa al bienestar del pueblo, fin último del Derecho Constitucional, no obstante concordamos con la opinión del Dr. Jorge Carpizo al afirmar que " ... en principio es irrelevante si la Constitución admite algunos elementos parlamentarios o no, sino el resultado político del sistema es una concentración de facultades en el Ejecutivo, rompiéndose el equilibrio con el Poder Legislativo, y claudicando este de su función de control del Ejecutivo; a pesar de ello, desde el punto de vista teórico debe tenerse una idea precisa de la estructuración jurídico constitucional ya que está, llegado el momento, puede influir en la realidad; pero aunque así no fuera, el jurista no debe confundir los elementos teóricos ..." .

La pertenencia a un sistema determinado no se da en relación de supra a

subordinación, puesto que ambos órganos estatales se suponen en un plano teórico de igualdad, sino que dichos órganos en ejercicio de sus funciones específicas cuentan con instrumentos de tutela del orden constitucional en su relación de coordinación con el otro y con base en la norma que les sirve de parámetro o medida.

Resulta imperativo adecuar nuestro esquema constitucional para ser funcional en un estado de democracia plena para ello se requiere que el Poder Legislativo recobre su independencia formal y real, ampliando garantías para los miembros del Parlamento mexicano, para que ese poder asuma y ejerza las facultades y responsabilidades que la constitución le confiere, cubriendo las expectativas y mandato que el pueblo y solo el pueblo le otorgue, pero ampliar y adecuar los moldes institucionales fortaleciendo al Legislativo sin acotar los grandes poderes que la Carta Magna actualmente da al Ejecutivo solo propiciaría el enfrentamiento entre estos dos poderes hasta el aniquilamiento de uno de ellos, para que ello no ocurra es imprescindible también adecuar las facultades del Presidente de la República bajo los moldes de un sistema democrático de colaboración de funciones.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- 1.-AGUILAR Y Maya José . La Suspensión de Garantías en México.Gob del Estado de Querétaro México 1987
- 2.-BARLETT Manuel. El Sistema Presidencial Mexicano.Ed Cultura y Ciencia Política A.C México. 1969
- 3.-BORQUEZ . Crónica del Constituyente. Ed Botas México 1938.
- 4.-CARPIZO Mac Gregor Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed Siglo XXI México 1991
- 5.-CONTRERAS Mario. México en el Siglo XX. Ed UNAM. México.1983
- 6.-CORONADO Mariano. Elementos de Derecho Constitucional. Ed UNAM México 1977
- 7.-COSIO Villagas Daniel. La Constitución de 1857 y sus Críticos. Ed Hérmes
- 8.-COSIO Villegas Daniel.El Sistema Político Mexicano. Ed Moritz México 1972.
- 9.-COSIO Villegas Daniel.Compuerta en Plural México 1975
- 10.-DE LA CUEVA Mario. La Constitución Política en México, en Antología Ed Gobierno del Estado de Querétaro México 1987
- 11.- DE LA HIDALGA Luis. El Equilibrio del Poder en México. Ed UNAM. México 1998
- 12.-DE LA MADRID Miguel. Estudios de Derecho Constitucional.Ed Porrúa . México 1980
- 13.-DUVERGER Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional Ed Argel. Barcelona.1970
- 14.-FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. Ed Porrúa Hermanos. México 1934
- 15.-GARRIDO Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada. Siglo XXI Editores México 1986
- 16.-GONZALES Oropeza Manuel. El Siglo XIX de Francisco Zarco y su pensamiento Constitucional. Ed UNAM México 1993
- 17.-KRAUZE Enrique. Porfirio Díaz Místico de la Autoridad. Serie Biografía del Poder. México. 1992
- 18.-LAJUS Alejandra . El PRI y sus Antepasados. Ed Martín Casillas. México 1987
- 19.-LUJAMBIO Alonso . Quorum. H Cámara de Diputados. México. Abril 1993
- 20.-MAC GREGOR Josefina . La Legislatura frente a Victoriano Huerta ¿Un caso de Parlamentarismo?. Revista Americana de Ciencias Sociales. México

- 21.-MEYER Lorenzo . La Institución Ausencia de Punto Medio. Nexos #129 1988
- 22.-MIGUELEZ Alonso. Código de Derecho Canónico. Ed Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid 1957
- 23.-NORIEGA Alfonso.El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano. UNAM México. 1982
- 24.-OROZCO Hernández. El Sistema Presidencial y su Evolución.UNAM México 1988.
- 25.-PALACIOS Alcocer Mariano. Las Funciones del Parlamento en las Democracias Modernas.Quorum. H Cámara de Diputados México. Nov 1994
- 26.-PANTOJA David. El Senado en México. Ed UNAM. México 1987.
- 27.-RABASA Emilio. La Constitución t la Dictadura en México. Ed. Porrúa México. 1990.
- 28.-REYES Heróles Jesús. Materiales de Cultura y Divulgación. Ed CEN del PRI
- 29.-RIDING Alan. Vecinos Distantes. Ed Planeta. México. 1985.
- 30.-RIOS Elizondo Roberto. El Acto de Gobierno. Ed Porrúa.México 1975
- 31.-RUIZ Eduardo. Derecho Constitucional. Ed. UNAM. México1978.
- 32.- TOSSI Silvano. Derecho Parlamentario.
- 33.-VADO Grajales Luis Octavio. Raices del Presidencialismo.Crónica Legislativa Abril-Junio 1994
- 34.-VALDES Jose . El Porfirismo Historia de un Régimen. Ed UNAM. México .1987
- 35.-VANOSSI Jorge Reynaldo.Supremacía y Control de la Constitucionalidad
- 36.-VASCONSELOS José. La convención Militar de Aguascalientes es Soberana Stricto Sensu. Fac de Derecho UAQ Mexico 1995
- 37.-WELDON Jeffrey. El Crecimiento de los Poderes Metaconstitucionales de Cárdenas y Avila Camacho. Diálogo y Debate. México 1997
- 38.-ZORAIDA Vazquez Josefina. Los Primeros Tropiezos, en Historia General de México. El Colegio de México. México. 1981

## LEYES Y REGLAMENTOS

- 1.-Bases Orgánicas de la República Mexicana.J.M.Lara. México. 1843
- 2.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.IFE Abril 1997
- 3.-Ley Federal de Competencia Económica. DOF 24 de Diciembre de 1992
- 4.-Ley de Planeación.DOF 5 de Enero de 1983
- 5.-Leyes Constitucionales de México. Ed Secretaria de Fomento. México 1901
- 6.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . DOF. 25 de Mayo 1992
- 7.-Ley Orgánica de la Armada de México. DOF 26 de Diciembre de 1984

- 8.-Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana DOF 26 de Diciembre
- 9.-Iniciativa de Reforma Sobre Responsabilidad Política. Archivo Histórico del Congreso de la Unión.

## REVISTAS

- 1.-CRONICA LEGISLATIVA #6 ¿Que es la Contaduria Mayor de Hacienda?  
H Cámara de Diputados México Diciembre de 1992
- 2.-PROCESO. Semanario de Información y Análisis #521, 562, 563 y 952

## DICCIONARIOS

- 1.-Diccionario De La Lengua Española.Madrid 1970.