

6

RELACIONES DEL PODER  
LEGISLATIVO  
CON LOS PODERES  
EJECUTIVO Y JUDICIAL



# RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO CON LOS PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL

---

ROGELIO HERNÁNDEZ  
*Centro de Estudios Sociológicos  
El Colegio de México*

**A** pesar de que el sistema político mexicano ha sido objeto de estudio permanente para propios y extraños, todavía existen temas que no han sido analizados con la suficiente profundidad. El de las relaciones entre los Poderes de la Unión es uno de ellos. El evidente predominio del Ejecutivo no sólo se ha establecido como un hecho que no se analiza, sino que además ha eliminado el estudio del resto de poderes, pues se considera que su sometimiento lo hace irrelevante.

Una revisión detenida de las atribuciones de cada Poder y las prácticas políticas del sistema (aspecto este último que normalmente no aparece en los abundantes trabajos de juristas) revela que el Legislativo tiene más facultades y, por ende, más capacidad de control sobre el Ejecutivo de lo que se supone. Como se verá en las páginas siguientes, las limitaciones no derivan tanto de las atribuciones constitucionales (sin que esto implique un juicio acerca de la conveniencia de ampliarlas o mantenerlas) sino del predominio del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso. Así planteada, la discusión se debería centrar en las prácticas del sistema político, en particular en el papel de los partidos y su responsabilidad en el Congreso, más que en los estrechos términos jurídicos sobre las facultades constitucionales.

El trabajo está dividido en cuatro apartados. En el primero se analiza brevemente el origen teórico de la división de poderes así como los problemas que los clásicos encontraron en su desarrollo. En el segundo se revisan las condiciones históricas que hicieron posible que México adoptara el sistema presidencialista, incluso modificando el modelo estadounidense. El tercero aborda detenidamente las atribuciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo y analiza las razones por las cuales, en la práctica, no se han ejercido. Por último, el cuarto apartado está dedicado a revisar la todavía más desconocida relación del Legislativo con el Poder Judicial.

## 6.1 LA DIVISIÓN DE PODERES

Aunque se sigue discutiendo todavía si la división de poderes aparece, al menos planteada, desde Aristóteles y si en su elaboración participan Polibio, Cicerón y Bodino, lo cierto es que existe un amplio acuerdo en cuanto a que las proposiciones modernas sobre el tema fueron hechas por John Locke y Montesquieu. En buena medida no podía ser de otra manera toda vez que ambos teóricos reflexionaron teniendo presente el modelo político inglés, que ya practicaba la división de poderes.

Con todo, entre Locke y Montesquieu existen diferencias importantes. El pensador inglés propone tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo. Al primero corresponde elaborar las leyes, al segundo aplicarlas y al tercero atender las relaciones con otras naciones, en particular lo relativo a la seguridad de los intereses propios. A Locke no escapa que estas dos últimas tareas deben ser responsabilidad de una sola persona pues la diferencia es tan sólo en cuanto al ámbito específico de la aplicación de las leyes nacionales, por eso, en los hechos, Locke piensa en dos poderes.<sup>1</sup>

La separación que Locke propone está más relacionada con una división especializada de tareas que con un sistema de control de poderes del Estado. La existencia del Ejecutivo y el Federativo constituyen la mejor prueba de su pensamiento, pues la diferencia no descansa en un posible contrapeso sino en su aplicación.

Lo mismo puede decirse acerca del Legislativo y del Ejecutivo. Para Locke uno diseña leyes y el otro simplemente las aplica, por eso advierte que sus actividades no pueden tener la misma duración: hacer leyes no es una tarea permanente, por eso el Legislativo no puede sesionar siempre, en tanto que el Ejecutivo sí debe estar presente porque él las aplica cotidianamente.

Aunque Locke tiene esta idea de división de tareas también reflexiona sobre el predominio de ambos. Como todos los clásicos liberales, Locke afirma que los hombres deciden vivir en sociedad para disfrutar "en paz y con seguridad" de sus propiedades, lo cual depende de las

leyes. Así, el Poder Legislativo es, por definición, el que debe gobernar y al cual debe someterse el Ejecutivo.

Una prueba más de que el pensador inglés no buscaba equilibrios o contrapesos es su afirmación de que, por encima del Legislativo, solamente puede estar el pueblo, que con su voto lo constituye y, por ende, su límite se encuentra en el "bien público de la sociedad".<sup>2</sup>

La idea de evitar la concentración de poder sólo aparece con claridad en *El espíritu de las leyes*. Montesquieu elaboró su teoría reflexionando sobre Inglaterra, pero también sobre el texto de Locke lo que le permitió introducir modificaciones sustanciales a la propuesta original. Para Montesquieu, también la reunión de los hombres en sociedad dependió de la seguridad sobre sus propiedades, pero en su caso no se trata nada más de evitar la amenaza de algún ciudadano sino la posibilidad de que el poder llegue a abusar incluso de los propios ciudadanos. Así, dice Montesquieu, no habrá libertad si los poderes Legislativo y Ejecutivo llegan a reunirse en una persona o cuerpo: quien hace las leyes no debe aplicarlas, ni viceversa.<sup>3</sup>

La idea de controlar los excesos lo llevó a replantear el tercer poder de Locke. La ley es tan importante que exige la creación de un cuerpo especializado que vigile su elaboración y aplicación, es decir, que pueda revisar los actos del Legislativo y el Ejecutivo. Montesquieu no sólo estableció la separación de poderes como un asunto de equilibrio y control, sino que reconoció al derecho como un asunto de Estado del cual debería estar responsabilizado un cuerpo especializado. Desde entonces, la proposición de Montesquieu será adoptada por todos los países, tanto en sus partes constitutivas como en el principio de evitar los abusos del poder.

Aunque Montesquieu reconocía cierta preponderancia del Poder Legislativo, no le pasaba inadvertido que podría excederse en sus funciones. Para controlarlo propuso, por un lado, concederle al Ejecutivo las facultades de convocar y terminar las sesiones del Legislativo para evitar que se reuniera eternamente y se atribuyera las responsabilidades que quisiera; por otro, que se

<sup>1</sup> John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, pp. 94-95.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 85, 87 y 97.

<sup>3</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1977, p. 104.

dividiera en dos Cámaras que, siguiendo el ejemplo inglés, representarían a la sociedad de acuerdo con sus partes: la baja para el pueblo y la alta para los propietarios.<sup>4</sup>

Montesquieu hacía descansar este último control en un principio social, más que político y propio del Estado. Esta atadura aristocrática se romperá hasta la aparición de los federalistas estadounidenses que reformularán la división del Congreso para asignar a la Cámara Baja la representación ciudadana y al Senado la de los estados federados. Aun así, la propuesta del francés revela la necesidad de establecer un contrapeso al Legislativo, adicional al que ejercería el Ejecutivo y, acaso lo más importante, que esta idea surge de la desconfianza sobre el papel de los legisladores como representantes del poder supremo.

Sus sospechas sobre la formación de este poder se fundaban en las facultades que le concedía para vigilar al Ejecutivo: Montesquieu sólo le reconoce atribuciones para examinar la aplicación de las leyes y, en ese sentido, pedirle cuentas al Ejecutivo, pero no para "juzgar su persona y conducta". Aunque esta opinión depende en buena medida del hecho de que el Ejecutivo analizado por el francés era un monarca el cual, según la tradición, no es del todo cuestionable, no deja de ser llamativa su propuesta de vigilar más al Legislativo.

Naturalmente su opinión no fue compartida por todos los que le sucedieron en el estudio del Estado y del poder. Por el contrario, varios reconocieron superioridad al Legislativo debido a su composición y forma de constituirse. Para Rousseau, por ejemplo, el Legislativo encarnaba la voluntad general, la soberanía del pueblo y por ello era inadmisibles que se sometiera a alguien. Kant, por su parte, aunque puso énfasis en la colaboración de poderes, no dejó de reconocer en el Legislativo un natural predominio por su tarea y por el hecho de que representaba directamente a los ciudadanos.<sup>5</sup>

Será hasta los escritos de Benjamin Constant que explícitamente se cuestione al Legislativo y aun la misma división de poderes como mecanismos



seguros para evitar los abusos del poder. En su obra clásica Constant advierte que la separación puede eliminarse simplemente porque los mismos poderes se coaliguen; si lo consiguen, el despotismo sería un hecho indiscutible. Con particular agudeza, Constant señala que no basta la exigencia de que el Poder Ejecutivo necesite la autorización del Legislativo para cometer un abuso, sino que debe impedirse que el Legislativo pueda concederlo. Así las cosas, dice Constant, el verdadero dique a los excesos del poder está en la Constitución; para él, ninguna autoridad, se trate de reyes, representantes del pueblo o el pueblo mismo, pueden ser superiores a los derechos individuales de los ciudadanos que deben estar consagrados en la Constitución.<sup>6</sup>

A pesar de su certeza sobre la garantía constitucional, este pensador también reflexionó en el control de los poderes. Para él existían cinco: el real, el Ejecutivo, el representativo de la continuidad, el representativo de la opinión y el Judicial. El primero lo ejerce el rey, es superior a los demás y es capaz de imponer la paz cuando los otros se amenazan. El tercero y el cuarto, al estilo de Montesquieu, están depositados en el Legislativo según las partes de la sociedad.<sup>7</sup>

Además de añadir al monarca o, más bien, independizarlo del Poder Ejecutivo, Constant agrega una particular desconfianza sobre el Legislativo al

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 106-107.

<sup>5</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Porrúa, 1971, y Emmanuel Kant, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, UNAM, 1978.

<sup>6</sup> Benjamin Constant, *Principios de política*, Madrid, Aguilar, 1970, pp. 13-14.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 19-20



que considera potencialmente peligroso y capaz de crearse condiciones para constituir una tiranía. Por eso, advierte en su obra que el Legislativo debe ser vigilado y deben implantarse frenos, entre los cuales el más eficaz es el veto y, en caso extremo, su disolución.<sup>8</sup>

La división de poderes derivó en formas de gobierno específicas, el parlamentarismo y el presidencialismo. El primero, surgido en Inglaterra y más tarde perfeccionado en Francia, hace descansar en el Poder Legislativo el peso del Estado y aun el del gobierno porque considera, como la tradición política liberal, que la voluntad popular encarna en las cámaras de representantes.

Su principal característica radica en que, por un lado, se separan el jefe del Estado y el jefe del gobierno y, por otro, en que este último así como su gabinete son miembros del parlamento o, en el menor de los casos, dependen de la mayoría en el Poder Legislativo. Esto significa, entre otras cosas, que el gobierno es responsable ante el parlamento el cual puede obligarlo a dimitir cuando no sea de su confianza.<sup>9</sup>

El presidencialismo es una creación de los federalistas estadounidenses que no aceptaron la tesis europea de que el Legislativo era una garantía contra el despotismo y que, por el

contrario, consideraron que el gobierno sólo podría ser eficaz si se concentraba en el Poder Ejecutivo.<sup>10</sup> Si bien el esquema que surgió coloca al Ejecutivo en un lugar predominante, esto no equivalió a la subordinación del Congreso. Por el contrario, el modelo de Estados Unidos concede tal número de facultades a ambos poderes que al final, como han apuntado varios analistas, es más probable el conflicto que el acuerdo.<sup>11</sup>

Con todo, no ha sido la única fuente de inspiración para otros modelos ni en particular para el caso mexicano. Además de la Constitución estadounidense, la de Cádiz (1812) ejerció una enorme influencia en el presidencialismo en México, pero también y acaso más determinante, fueron las circunstancias históricas del siglo XIX.

## 6.2 ORÍGENES DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

Si bien es cierto que la Constitución de 1917 tiene su origen inmediato en el régimen de Porfirio Díaz y la Revolución, lo cierto es que las atribuciones que ella asignó a cada uno de los poderes respondieron en gran parte al largo proceso histórico que cubre el siglo XIX. Al margen de las particularidades de cada etapa en ese siglo, lo que caracteriza al México de aquellos años es la inestabilidad y los continuos ensayos no tanto para elaborar un programa económico como para crear un verdadero Estado que, al sobreponerse a los grupos y sectores sociales, pudiera finalmente crear la nación mexicana.

En esta batalla lo que en verdad preocupaba era la existencia de un poder central con la suficiente fuerza y autoridad que consiguiera imponer a todos una voluntad y dirección. Naturalmente, los poderes en que se dividiría el Estado fueron establecidos desde la Constitución de Apatzingán y ninguna otra

<sup>10</sup> Alexander Hamilton, James Madison, et. al., *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

<sup>11</sup> Jon R. Bond y Richard Fleisher, *The President in the Legislative Arena*, Chicago, Il., The University of Chicago Press, 1990. Sobre el presidencialismo en Estados Unidos se han escrito muchas obras, entre otras, además de la citada: George C. Edwards III y Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership. Politics and Policy Making*, New York, St. Martin's Press, 1985; Theodore J. Lowi, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Cornell, Ith., Cornell University Press, 1985; John H. Ferguson y Dean E. McHenry, *The American System of Government*, New York, McGraw Hill, 1971; Frank A. Magruder, *American Government*, Boston, Mass., Allyn and Bacon, 1959.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp 32-33.

<sup>9</sup> Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

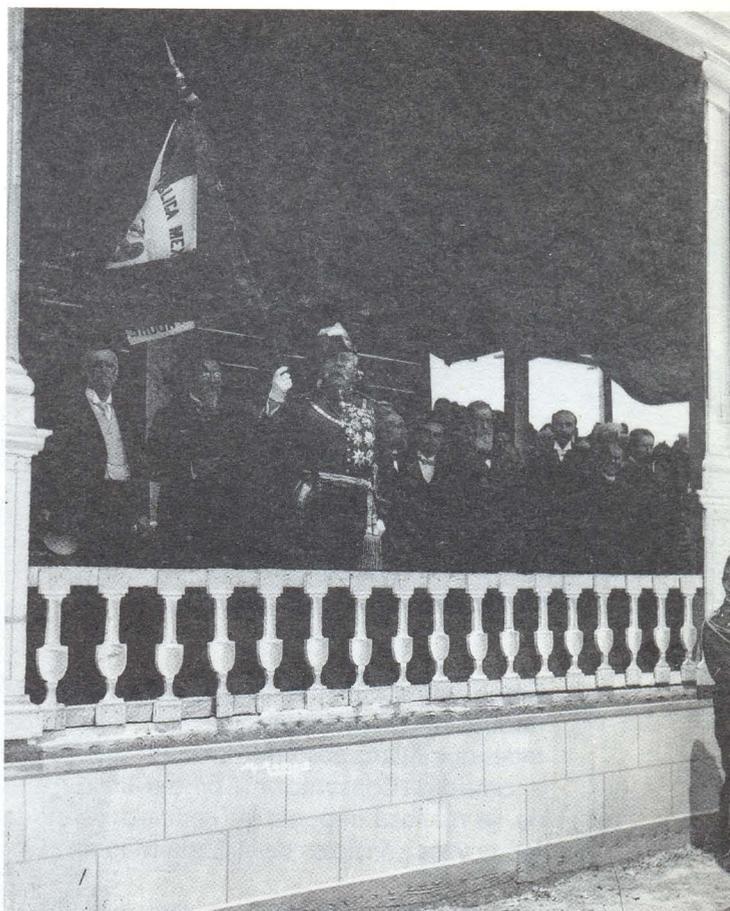
posterior los eliminó como requisito de gobierno. Sin embargo, tampoco ninguna consiguió conquistar la autoridad necesaria.

Es por ello que tanto el Legislativo y el Ejecutivo existieron al margen de si los liberales o los conservadores triunfaban. Dicho con otras palabras, la creación de una autoridad central no exigió nunca la desaparición de algún poder. Lo curioso es que excepto la Carta Magna de 1857 el Ejecutivo siempre tuvo un notable predominio, lo cual revela que, desde el principio, se reconoció que la capacidad de gobernar se encontraba en ese poder y no en el Legislativo.

A pesar de todo, es interesante advertir que el Congreso siempre estuvo presente para uno y otro bando. La razón, como lo han señalado los historiadores, radica en dos factores principales: su innata capacidad de legitimar el poder debido a que representa a los ciudadanos, y a que en ese siglo de caciques y corporaciones el Congreso reunía a sus exponentes más destacados. Así, la mítica representación de la soberanía o la voluntad general se tradujo en la representación de auténticos grupos de poder que, en la práctica, impedían el establecimiento del poder central.<sup>12</sup>

La Constitución de 1857 altera el predominio del Ejecutivo por la ominosa dictadura de Santa Anna. La necesidad de impedir para siempre la existencia de un dictador, parte de cuyas justificaciones los constituyentes encontraron en el Ejecutivo, los llevó a fortalecer al Congreso. Como diría Emilio Rabasa, uno de los más lúcidos críticos de la constitución liberal, ese documento era un excelente trabajo para una República que no era la mexicana.<sup>13</sup> Los ilustres liberales que la diseñaron partieron de principios que ya no ameritaban ser discutidos:

[...] Supremacía del Congreso, pues que es la representación del pueblo, de la soberanía nacional, de lo que es supremo, y así sobre el Congreso, o al lado del Congreso, nada ni nadie. El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza, que se emplean para el despotismo; pues hay que extinguir



su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo, que no tiene más norma que la salud pública.<sup>14</sup>

El Congreso resultó una suerte de garantía natural para impedir que se repitiera una dictadura, pero también para terminar definitivamente con la inestabilidad de la época. Como el mismo Rabasa apuntó en su obra, la realidad se encargó de demostrar que no era el Congreso sino el Ejecutivo quien debería concentrar el poder para actuar con decisión y teniendo claro el rumbo a seguir. Para Rabasa, el Congreso era una amenaza latente que en cualquier momento paralizaría la acción del Ejecutivo:

El Congreso no dejará de pretender la supremacía que a tan poca costa le ofrece su autoridad soberana de hacer las leyes de que vive la nación, y su influencia, que origina y sustenta la amenaza de paralizar las actividades del gobierno.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993. Del mismo autor véase el ensayo "Apuntes para una reflexión histórica sobre la Cámara de Diputados", que forma el primer capítulo de este libro.

<sup>13</sup> Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, pp. 65-66.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 150.



Como muestra de su incapacidad para guiar a la nación, Rabasa ofrece la concentración de facultades que Juárez absorbió, incluso pasando por encima de la Constitución. Como el jurista expone, la realidad imponía las condiciones, no la teoría y los principios de la Carta Magna.

La Constitución de 1917 no sólo recuperó la tradición jurídica del siglo anterior sino incluso las experiencias de Juárez y, en especial, del gobierno fuerte de Porfirio Díaz.<sup>16</sup> La aguda crítica de Rabasa fue recogida por los nuevos constituyentes que no vacilaron en diseñar un claro perfil presidencialista al régimen político. Esa Constitución, que expone las razones económicas y sociales del levantamiento armado, revela que sólo un Poder Ejecutivo fuerte sería capaz de realizar su ideal de mejoramiento social.

La experiencia histórica es la fuente del presidencialismo y no la influencia de los estadounidenses o el capricho de los constituyentes de 1917. Es por ello que los legisladores no cometieron el error de eliminarle al Congreso su capacidad para influir y, en ciertos aspectos, controlar al Ejecutivo. Contra la idea generalizada, el Congreso mexicano no carece de facultades para vigilar al Ejecutivo e incluso para influir en aspectos vitales del gobierno.

<sup>16</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, ERA, 1975, caps. 1 y 4.

No hay duda de que el Poder Ejecutivo mexicano posee atribuciones que ni siquiera figuran en el modelo estadounidense al cual algunos analistas lo califican más que como presidencialista, como ejemplo de control de poderes. Así, por ejemplo, el Congreso en Estados Unidos tiene facultades para aprobar o negar nombramientos de altos funcionarios y, en primer lugar, de sus colaboradores inmediatos, así como para tomar parte en los tratados internacionales con su consejo y aprobación. Además tiene la facultad de remover al presidente, vicepresidente y altos funcionarios por delitos graves.

En contraste, el Ejecutivo no tiene autorización para enviar iniciativas de ley, sino solamente para recomendar un tema; puede convocar sesiones del Congreso y aun suspenderlas en el caso de que no haya acuerdo entre ambas Cámaras y, por último, puede vetar leyes del Congreso aunque sólo en su totalidad.<sup>17</sup>

La simple enumeración de estas facultades muestra, por contraste, el papel del Ejecutivo mexicano.<sup>18</sup> Sin embargo, el Congreso no se encuentra constitucionalmente subordinado, por el contrario, como se verá en seguida tiene atribuciones que podrían colocar en serios conflictos al Poder Ejecutivo si en algún momento los legisladores se decidieran a ponerlas en práctica.

### 6.3 LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Para tener una idea clara de la influencia del Poder Legislativo es preferible hacer una clasificación de sus facultades, según se trate de su capacidad natural como legislador que puede traducirse en una injerencia directa en el ejercicio gubernamental, y las que podrían entenderse como sus funciones de control sobre el Poder Ejecutivo. Ésta es, simplemente, una reordenación de la muy común separación de facultades que los constitucionalistas acostumbran hacer, de acuerdo con la influencia de cada Cámara y del Congreso en su conjunto.

Como es previsible, la influencia de este poder como entidad creadora de leyes es más amplia que la primera. Y quizá debido a ello y a que la historia contemporánea convirtió al Ejecutivo en

<sup>17</sup> Frank A. Magruder, *op. cit.*, caps. 5 al 10.

<sup>18</sup> Un estudio detallado de las diferencias entre ambos regímenes se encuentra en James F. Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 2 tomos, 1990.

el principal legislador al promover la gran mayoría de iniciativas, esta responsabilidad natural ha sido muy poco atendida. Sin embargo, el Congreso tiene en esta función natural uno de los recursos más importantes para tomar parte en el ejercicio gubernamental.

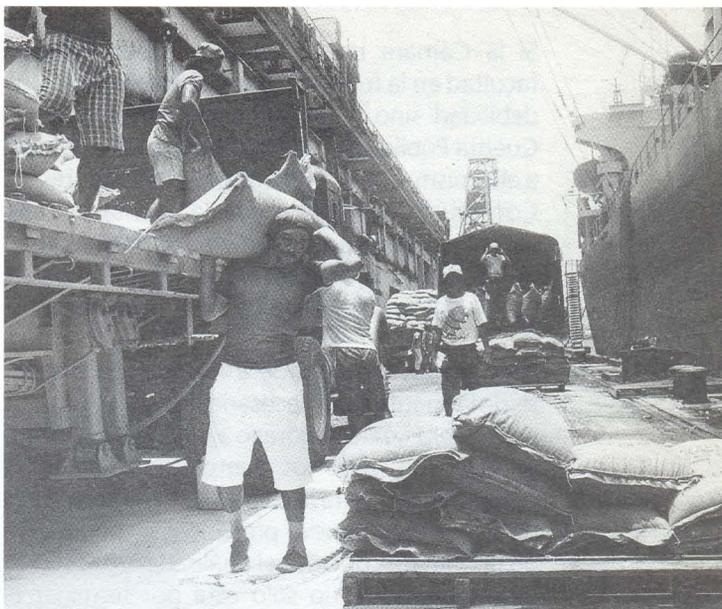
Aunque es obvio que, como legislador, el Congreso puede elaborar leyes prácticamente sobre cualquier asunto, el Constituyente no quiso dejar al azar algunos temas que consideró fundamentales, por eso los hizo explícitos en el texto. Para fines de exposición, estas facultades pueden clasificarse en tres grandes apartados: asuntos hacendarios y de política económica; educación, y cultura y organización gubernamental.

La Constitución establece en su artículo 73 la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para el presupuesto, lo que da origen para que ambas Cámaras aprueben la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 74). El precepto se complementa con las atribuciones de aprobar la Ley de Egresos y la Cuenta Pública anual, ambas sólo por la Cámara de Diputados.

Al margen de la incongruencia que casi todos los juristas han señalado, porque al Senado se le impide tomar parte en dos tareas fundamentales para el país,<sup>19</sup> lo importante en este caso es que el Poder Legislativo tiene la capacidad de influir en el presupuesto gubernamental cada año.

Esta facultad es de enorme importancia porque los representantes populares podrían modificar tanto el origen de la recaudación de ingresos con que se ejecutan los programas del gobierno, como las áreas y montos que el Ejecutivo asigna por su cuenta, es decir, podría influir en la distribución de los recursos. De esta manera, el Congreso tiene en sus manos la posibilidad de modificar las políticas económica y, sobre todo, social.

Esta capacidad sobre los ingresos y egresos se complementa con la de fijar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede contratar deuda nacional e internacional, reconocerla y pagarla (artículo 73). Como ha sido obvio, el enorme endeudamiento externo que el país adquirió entre 1970 y 1982 no contó con la aprobación



explícita del Congreso, sino que fue resultado de la voluntad del Ejecutivo.

Esta renuncia tácita ha llegado a ser, en algunos casos, bastante expresa. Por ejemplo, la Ley de Ingresos ha facultado al Ejecutivo para "ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan".<sup>20</sup> Esta autorización es anticonstitucional porque pasa por encima del artículo 73, pero más grave es que equivale a una renuncia voluntaria del Congreso a una atribución que le permitiría vigilar el ejercicio del Ejecutivo.

Algo similar ocurre con la revisión de la Cuenta Pública anual. La Constitución señala que la Cámara de Diputados deberá recibir este documento para comprobar que se haya aplicado el presupuesto de acuerdo con los lineamientos aprobados. Más aún, el Congreso tiene autoridad para fincar responsabilidades a los funcionarios, si encontraran en la Cuenta Pública discrepancias o no se justificaran los gastos. Hasta ahora, sin embargo, todas las cuentas públicas han sido aprobadas sin que aparecieran estas deficiencias, lo cual supone que el presupuesto nunca ha sido rebasado o alterado por el gobierno. No hace falta averiguar demasiado para reconocer que ésta es una exageración.

<sup>19</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 326.

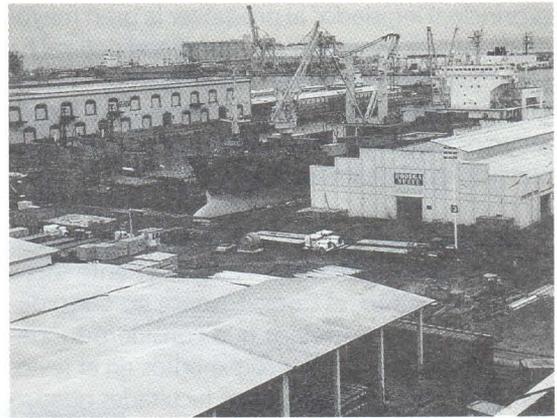
<sup>20</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 342, y Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, p. 145.

Si la Cámara no ha ejercido cabalmente su facultad en la materia no se debe del todo a una debilidad sino a una limitación natural de la Cuenta Pública que, en los hechos, la hace inútil a ella misma y a la revisión de los legisladores. La Constitución establece que la cuenta del año anterior deberá presentarse en el mes de junio de cada año lo que serviría, en el mejor de los casos, únicamente para calificar su aplicación.

Para que tuviera verdadera importancia el análisis de la cuenta sería necesario que sus conclusiones sirvieran para mejorar o ajustar el presupuesto siguiente, pero los tiempos lo impiden: si cuando se presenta la cuenta ya tiene seis meses de aplicación el nuevo presupuesto, para cuando la Cámara concluye el análisis (en los últimos meses del año), no sólo está por terminar el presupuesto sino que ya debe aprobar el del año siguiente. Así, los resultados de la revisión de la Cuenta Pública se conocen casi dos años después de ejercido el presupuesto, lo que hace irrelevantes las conclusiones de los diputados.<sup>21</sup>

Como es evidente, la revisión de la cuenta en sí misma es inútil. Para que no fuera así sería necesario que la Cámara fincara responsabilidades sobre los funcionarios cuando encontrara irregularidades serias, pero esto supondría que antes hubiera ejercido su tarea en cuanto a los ingresos y los egresos de la federación. No hay duda de que los constituyentes no sólo le concedieron al Congreso la posibilidad de participar en la política económica sino de vigilar y controlar la actuación del Ejecutivo. Naturalmente que no se trata de sugerir que el Congreso se convierta en un policía gubernamental, sino en que emplee sus facultades para cuestionar el desempeño del Ejecutivo, sobre todo cuando se trata de la aplicación de los recursos públicos en tareas útiles para el desarrollo económico y para el bienestar de la población.

La injerencia del Legislativo es más amplia en el campo de la política económica. El mismo artículo 73 establece que el Congreso puede legislar sobre hidrocarburos, minería, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y en asuntos laborales; para establecer casas de



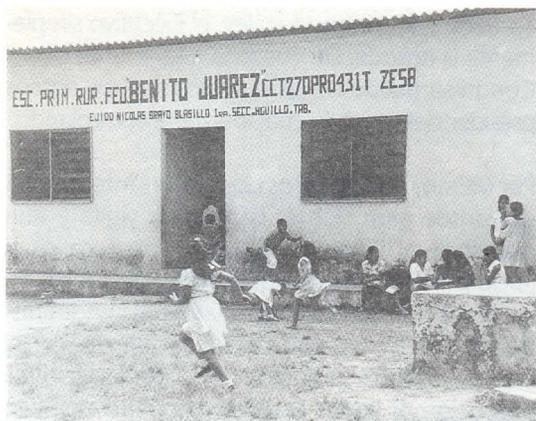
moneda y dictar reglas para determinar el valor de las monedas extranjeras; sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para programar, promover y ejecutar acciones que permitan elevar la producción de bienes y servicios necesarios; y para promover y regular la inversión nacional y extranjera.

La amplitud de disposiciones constituye, en general, la posibilidad de intervenir en el diseño y vigilancia de la política económica. Es cierto que, para hacerla realidad, el Congreso tendría que promover por sí mismo leyes particulares mediante las cuales pudiera modificar la acción gubernamental, lo que probablemente lo llevaría a una confrontación entre poderes. No obstante, la sola posibilidad de ejercer su derecho podría servirle para llamar la atención del Ejecutivo y presionarlo sobre algún aspecto que considerara trascendente.

Lo mismo puede decirse respecto de sus facultades acerca de la educación, cultura y estructura de la administración pública. Tanto el artículo 3º como el 73 autorizan al Congreso para "establecer, organizar y sostener" escuelas de todos los tipos y niveles, así como instituciones de investigación científica y tecnológica, destinadas al arte, museos, bibliotecas, etcétera. Es decir, para intervenir en educación y cultura y, más aún, para "distribuir convenientemente" su ejercicio entre la Federación, los estados y municipios.

Resulta obvio que el establecimiento de un tipo de escuela o institución cultural supone por sí mismo un juicio acerca de las necesidades que a los ojos del Congreso existan en una determinada área. Por eso la facultad va más allá de la simple revisión de iniciativas enviadas por el Ejecutivo, pues le permite intervenir activamente

<sup>21</sup> Una descripción detallada de todo el proceso se encuentra en *Programa*, revista de la Secretaría de Programación y Presupuesto, núm. 4, noviembre de 1980-febrero de 1981.



en campos particularmente importantes para el desarrollo del país.

Si todo lo anterior representa potenciales vías para que el Congreso intervenga en las políticas económica, social y cultural del gobierno, la Constitución le concede injerencia directa en la estructura de la Administración Pública, ya que puede "crear y suprimir empleos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones" (artículo 73). Como lo han señalado algunos juristas, esta atribución y el hecho de que la estructura gubernamental dependan de la Ley de Secretarías de Estado que, como tal, puede ser cambiada a iniciativa del Congreso, le da al Legislativo una poderosa arma para presionar al Ejecutivo.<sup>22</sup> En suma, el Poder Legislativo tiene la posibilidad de influir y controlar las acciones gubernamentales y de modificar su estructura por medio de la facultad que lo define: crear leyes.

Pero las anteriores no son las únicas atribuciones que posee el Poder Legislativo; todavía existen algunas otras que bien pueden considerarse como instrumentos de control directo sobre el Poder Ejecutivo. Estas facultades no pertenecen al Congreso sino principalmente al Senado de la República lo que, dicho sea de paso, revela la importancia que la organización federal de la nación y sus representantes tenía para los constituyentes.

El primer mecanismo es el de los nombramientos. El Senado puede conceder o *negar* las designaciones que el presidente haga de minis-

tros de la Suprema Corte de Justicia, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, oficiales de las fuerzas armadas y, con la reciente autonomía del banco central, también a las autoridades del Banco de México.<sup>23</sup> Esta facultad ha sido desdeñada tradicionalmente pues se ha puesto el acento más en la ratificación de los nombramientos (lo que ha sido la norma del Senado), que en la posibilidad de un rechazo.

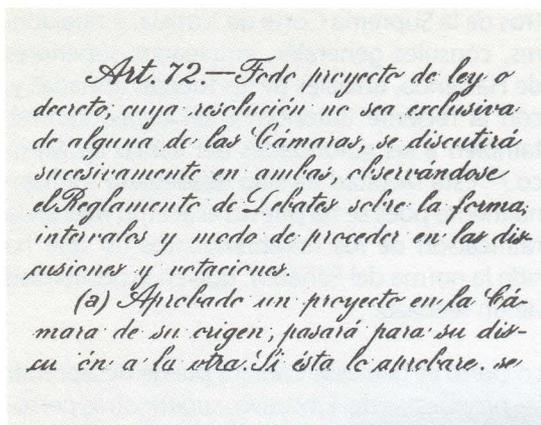
Lo cierto es que esta Cámara puede desaprobar las propuestas del Ejecutivo, sugerir otras personas y, por tanto, también ciertos perfiles en cuanto a la política exterior y el Poder Judicial. Además de lo anterior, al Senado le corresponde autorizar las licencias y renunciaciones de los magistrados, lo que implica, de nuevo, la posibilidad de rechazarlas cuando se presumen presiones del Poder Ejecutivo. Como lo usual ha sido que se ratifiquen los nombramientos y las licencias o renunciaciones, el Senado en la práctica ha inutilizado un vital medio para corregir una costumbre viciada por el Ejecutivo: en más de una ocasión tanto el servicio exterior como la Suprema Corte se han convertido en el destino de funcionarios y políticos en desgracia, con lo cual no sólo se impide que diplomáticos y juristas competentes se hagan cargo de estas áreas, sino que las coloca al servicio y disposición del Ejecutivo.

Otra facultad estrechamente ligada a este punto es la de ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos. Es cierto que el Senado no tiene como en Estados Unidos el derecho de aconsejar al Ejecutivo, lo que equivale a participar en las negociaciones y confección de los tratados, pero la ratificación implica la posibilidad de negarse por desacuerdos en su contenido, ya sea parcial o totalmente. Esta facultad, como lo han advertido los juristas, constituye un veto sobre el Ejecutivo,<sup>24</sup> pero si a ella se añaden su derecho a analizar la política exterior (con los

<sup>22</sup> Manuel Barquín, "Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, p. 82.

<sup>23</sup> Las reformas sobre el gobierno del Distrito Federal implicaron dos modificaciones importantes en cuanto al Poder Legislativo. La primera fue que la Cámara de Diputados ya no interviene en el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pues la facultad pasó a la Asamblea de Representantes. La segunda es que el Senado puede designar al jefe del Departamento del D.F. si la Asamblea y el presidente de la República no llegan a un acuerdo, y removerlo si comete alguna de las faltas previstas por la Constitución. Más adelante se revisará este asunto con detenimiento.

<sup>24</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 131.



informes presidenciales) y la ratificación de diplomáticos, la atribución senatorial equivale a una intervención directa en la política exterior de México que los constituyentes le encomendaron al Poder Legislativo.

La Constitución prevé algunas salvaguardias importantes para evitar excesos presidenciales. La primera, mencionada casi siempre porque mediante ella se faculta al Ejecutivo para legislar por sí mismo, es la autorización del Congreso para establecer la suspensión de garantías (artículo 29). Ésta es la llamada "situación de emergencia" que supone una amenaza grave para el país que debe ser informada por el Ejecutivo. Con todo, el Constituyente no confió en su sola apreciación y por ello lo obligó a solicitar el respaldo del Congreso. Y como en otros casos, está implícita la posibilidad de la discrepancia. El punto importante, por consiguiente, no radica en la prevención de un exceso Legislativo, sino en que el Congreso se erige en un impedimento de los posibles excesos del Ejecutivo.<sup>25</sup>

En las mismas circunstancias se encuentran las declaraciones de guerra y de neutralidad, el envío de tropas mexicanas al extranjero, la suspensión de relaciones comerciales y la autorización para permitir que el presidente salga del país. Excepto en los casos de envío de tropas y la salida del mandatario, en los demás casos el jefe del Ejecutivo debe enviar una iniciativa de ley en la cual informe y justifique ante el Congreso su petición, de tal manera que cuando éste la

aprueba y se convierta en ley, el Ejecutivo simplemente la aplique. De nuevo lo relevante es que el Congreso puede negarse a secundar los deseos presidenciales con lo cual lo estaría controlando.

Por último, existen otros dos importantes procedimientos para que el Legislativo vigile y aun cuestione al Poder Ejecutivo. El primero es el juicio político a los servidores públicos (entre los cuales se cuentan los funcionarios de la Administración Pública federal), por actos que lesionen el interés público (artículo 109). Mediante esta atribución el Poder Legislativo puede calificar, por sí o a petición de cualquier ciudadano, el desempeño de los funcionarios públicos.

Aunque no se incluye al jefe del Ejecutivo (lo cual es considerado por los juristas como una protección ante abusos del Poder Legislativo) sí puede cuestionar a los secretarios y, por medio de ellos, la propia actuación del jefe del Ejecutivo.<sup>26</sup> El alcance de la atribución es más claro si se considera que puede citar a los secretarios, jefes de departamento y directores de organismos descentralizados para que informen de sus actividades (artículo 93). Más aún, los legisladores pueden solicitar toda la información que estimen necesaria para "despachar sus asuntos" y los funcionarios están obligados a atenderlos, pues de lo contrario podrán quejarse ante el presidente.<sup>27</sup>

Si bien el recurso disponible ante una negativa es apenas formal, la posibilidad de llamar a los secretarios a los Plenos de las Cámaras o de las Comisiones de trabajo, le otorga al Congreso el poder de criticar y aun censurar las acciones gubernamentales. De ello no se deriva la renuncia del funcionario, toda vez que el Ejecutivo no es responsable ante el Legislativo, pero sí podría servir para intentar que el gobierno modificara una política. Por eso es que la atribución es relevante: bastaría una censura fundamentada del Congreso para que el presidente cambiara una política y, acaso, aceptara remover a un secretario.

Frente a todas estas facultades del Poder Legislativo, el Ejecutivo apenas cuenta con tres recursos para influir sobre él. El primero es su derecho

<sup>25</sup> El artículo constitucional también exige la anuencia del gabinete, pero esta eventualidad es tan remota que en la práctica es irrelevante. Lo que podría ocurrir es que alguno o algunos de los secretarios se opusieran a los deseos del presidente, lo cual tampoco sería insuperable pues él podría designar a otro y salvar el escollo. En realidad, es un requisito puramente formal.

<sup>26</sup> Para Carpizo esta facultad le permitiría al Congreso humillar al Ejecutivo si hubiera una relación conflictiva entre ambos poderes. *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, p. 345

<sup>27</sup> Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1993, artículos 53, 89 y 90.

a iniciar el proceso Legislativo que si bien no le es exclusivo, sí se ha convertido en una práctica que, en los hechos, ha colocado al Congreso en un papel secundario. En este caso, como en muchos otros, la importancia del recurso ha dependido de una omisión de los legisladores y no de una facultad que por sí misma subordine al Congreso.

El más importante de todos los instrumentos en manos del Ejecutivo es, sin duda, el de veto; empero, tiene limitaciones importantes. De acuerdo con los constitucionalistas, este recurso busca evitar precipitaciones legislativas que pudieran dar lugar a leyes equivocadas o dañinas, y proteger al Ejecutivo de alguna imposición del Congreso.<sup>28</sup> Si con el primer objetivo se previene a los ciudadanos y a la nación de un abuso, con el segundo el Ejecutivo ejerce un control sobre el Legislativo. De ahí que, a diferencia del caso estadounidense donde el veto sólo puede ser total, en México también puede ser parcial.

Sea como fuere, en cualquier caso, puede superarse si cada Cámara consigue aprobar la ley mediante dos tercios del total de votos; en esa circunstancia, el Ejecutivo está obligado a promulgar la ley, aun cuando mantenga sus diferencias de criterio. Como lo explican los juristas, no puede más que retrasar su publicación, pero no puede negarse a hacerlo porque cometería una violación constitucional.

Es interesante advertir que el veto no se aplica en cinco casos: cuando se trate de disposiciones propias del Congreso; cuando las reformas son resultado de la labor de una asamblea revisora de la Constitución, pues se trataría de un poder superior a los tres instituidos; cuando sean resoluciones surgidas del Congreso en funciones de Colegio Electoral o de jurado que analiza acusaciones contra funcionarios, y cuando la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias (artículo 72).

Son evidentes las razones que impiden al Ejecutivo aplicar el veto en los cuatro primeros, pues se trata de funciones ajenas, superiores o bien porque lo tienen a él como objeto de discusión (el caso del Colegio Electoral y del jurado), pero en la quinta se trata de una notable salvaguardia



de la autonomía legislativa, estrechamente relacionada con otra atribución, distintiva de los regímenes presidencialistas, como es la convocatoria de sesiones extraordinarias.

En Estados Unidos, por ejemplo, el Ejecutivo puede convocar cuando quiera las sesiones extraordinarias de cada Cámara o del Congreso en su conjunto. En México tiene que obtener el consentimiento de la Comisión Permanente, de tal suerte que, si este órgano no lo considera conveniente, el Ejecutivo no puede obligarlo. Pero, por el contrario, si la Comisión Permanente lo quiere, por su libre cuenta puede llamar al Congreso y el Ejecutivo no puede impedirlo con el único recurso de que dispone, el veto. La importancia del caso se advierte si se tiene presente que este tipo de reuniones deben tener un tema preciso que la propia Comisión Permanente determina, así el Congreso puede reunirse para elaborar una ley que no sea del agrado presidencial o, peor aún, que esté dirigida en su contra.

Y ésta no es una simple conjetura. El artículo 73 de la Constitución permite al Congreso "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión". Aunque el espíritu del artículo, como dicen los juristas, se refiere sólo a los medios para hacer efectivas las atribuciones expresamente señaladas en el texto, una lectura literal podría conducir a que el Legislativo extendiera o aumentara su influencia con el consiguiente enfrentamiento entre poderes.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> "La fracción señalada [...] faculta al Congreso para expedir [...] leyes a fin de hacer efectivas facultades constitucionales, y como al expedir la ley el Congreso tiene amplio margen para interpretar la disposición; [...] bien puede legislar en el sentido de restringir facultades al Legislativo". Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 216.

<sup>28</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 85, y Felipe Tena Ramírez, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 267.

Por ello, con toda la importancia que tiene el veto, el Ejecutivo no puede emplearlo para influir en uno de los actos más importantes del Legislativo ni impedir una agresión directa. Esto demuestra que el presidencialismo mexicano no significa la subordinación absoluta del Poder Legislativo ni que éste, a su vez, carezca de controles importantes sobre el Ejecutivo.

Esta conclusión obliga a reflexionar sobre las causas que han llevado a la debilidad característica del Poder Legislativo. Si como se ha visto, no existen limitaciones constitucionales graves, la causa se halla entonces en las prácticas del sistema político y, con precisión, en el predominio del PRI, que borró durante décadas a los partidos opositores en el Congreso.

Si ambas Cámaras son controladas por el mismo partido al cual pertenece el jefe del Ejecutivo, lo último que se puede esperar es que se opongan a sus disposiciones o tomen iniciativas que pudieran afectar su desempeño. De ahí que el predominio del presidencialismo no haya dependido tanto del régimen constitucional, sino de la ausencia de una diversidad política en las Cámaras que ejerciera sus atribuciones. La mejor prueba de ello la proporcionan las legislaturas LIV y LV (1988-1994) en las cuales hubo una inusual e importante presencia de partidos de oposición que obligaron a cambiar varias prácticas políticas.

El cambio en algunos aspectos fundamentales del gobierno del Distrito Federal, en especial en lo que concierne al nombramiento del regente capitalino, demuestra cómo se pueden limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo sin dañar su dignidad ni sus responsabilidades esenciales. Hasta antes de que surgiera la Asamblea de Representantes, el jefe del Departamento era designado libremente por el presidente de la República con la misma autoridad que ejercía sobre su gabinete. Con las últimas reformas, el presidente deberá designarlo entre los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido que tenga la mayoría en la Asamblea (no del partido mayoritario en las Cámaras federales) y deberá someterlo a la ratificación de la propia Asamblea.

En caso de que este órgano rechace dos veces la propuesta presidencial, el nombramiento co-

responderá al Senado, el cual también puede removerlo libremente por causas graves que afecten los poderes de la Unión o el orden público de la capital del país. Dicho en otros términos, el Poder Legislativo tiene ahora una facultad esencial en el gobierno del Distrito Federal que le ha arrebatado al Ejecutivo.

Otro caso importante lo constituyen las sucesivas modificaciones a la legislación electoral que han otorgado mayor transparencia e imparcialidad tanto a los órganos electorales como a los procesos mismos. Las iniciativas no siempre partieron del Ejecutivo y, por el contrario, sí fueron resultado de la presión ejercida por los partidos representados sobre todo en la Cámara de Diputados. Si, por un lado, esto ha significado un avance en cuanto a la participación política, por otro ha mostrado que el Congreso puede actuar aun sin la anuencia del Ejecutivo en asuntos que estime necesarios. Al final, esto demuestra que ha hecho realidad sus atribuciones legislativas.

La principal actividad del Congreso, su facultad de iniciar leyes, también ha tenido una sensible mejoría en las últimas legislaturas. Una revisión de la procedencia de las iniciativas presentadas de 1982 a 1991 muestra que el Congreso y, en particular los diputados, propusieron más leyes que el Ejecutivo. En la LII legislatura, de 316 iniciativas, el jefe del Ejecutivo envió el 38.6 por ciento, mientras que la Cámara de Diputados presentó 40.5 por ciento; en la LIII la proporción aumenta a favor de los diputados que promovieron el 59.4 por ciento de las iniciativas, frente al 27 por ciento del Ejecutivo. En la legislatura LIV el porcentaje mantiene su crecimiento para los diputados, que en esta oportunidad enviaron el 71.2 por ciento del total en tanto que el Ejecutivo descendió hasta el 22.1 por ciento.<sup>30</sup>

El avance no fructificó, como lo muestra el que del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo solamente el 2.8 por ciento en promedio no fueron aprobadas, mientras que el 88 por ciento de las enviadas por los diputados fueron rechazadas. Esto revela que todavía falta mucho camino por recorrer para que el Congreso resuelva las diferencias que el mismo avance de los partidos

<sup>30</sup> Laura Valencia Escamilla, *La representación política en México: la LV Legislatura (1988-1991)*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, FCPS, UNAM, 1994, cuadro 12, p. 169. Los porcentajes que faltan corresponden a las Cámaras locales y al Senado.

de oposición ha llevado a su vida interna. Con todo, los datos revelan claramente que la presencia activa de legisladores no priístas ha propiciado que el Congreso asuma cada vez más sus atribuciones, pues si el partido oficial pierde la mayoría necesaria para modificar la Constitución, estará obligado a negociar el apoyo de otras fuerzas políticas y, en consecuencia, tendrá que aceptar puntos de vista que en otras condiciones no atendería. Esta fue la situación en la LIV legislatura en la cual el PRI sólo obtuvo el 52 por ciento de los escaños para diputados, en tanto que el Frente Democrático Nacional consiguió el 28 por ciento y el Partido Acción Nacional el 20 por ciento.

Las modificaciones legislativas y, sin duda, los avances en la limpieza de los procesos electorales que caracterizó aquel período, fueron resultado de esta diversidad política. Pero también hubo logros en otros aspectos. Las comparencias de secretarios de Estado (el jefe del Departamento del Distrito Federal y los titulares de Hacienda y, mientras existió, de Programación y Presupuesto), dejaron de ser actos de cortesía del Ejecutivo, para convertirse en un intercambio, de opiniones con las fuerzas opositoras en el Congreso.

Fuera de consideraciones valorativas, estos debates le dieron la oportunidad a los partidos de presentar sus críticas y ofrecer sus opciones; pero, ante todo, le brindaron a los ciudadanos la posibilidad de conocer los contenidos y la consistencia de sus ofertas políticas. Así, una atribución que había sido formal, dio pie a discutir públicamente las acciones del Ejecutivo.

Por todo ello es válido afirmar que la independencia del Poder Legislativo se fortalece con la presencia de otros partidos políticos, pero de ahí no debería concluirse que todos sus efectos son, por definición, necesariamente benéficos. Ésta presencia debería ser tema de reflexión porque también conlleva riesgos si los grupos opositores no son capaces de entender su papel en la vida política nacional. Dos aspectos pueden ilustrar esta idea.

El primero se entiende mejor si se revisa una característica estadounidense: si bien el presidente no puede disolver el Congreso en casos de conflicto extremo, la acción de ambas cámaras y, en especial, la diferente representación partidaria



en cada una, se convierten en factores para equilibrar y, en su caso, resolver la situación.<sup>31</sup> En contraste, el Congreso sí puede provocar la dimisión e incluso expulsar por su cuenta al jefe del Ejecutivo al acusarlo de faltas y delitos durante su cargo. Esta es una oportunidad para que el Congreso finque responsabilidades por actos que a su juicio hayan violado la ley, puesto en peligro a la nación o simplemente abusado de sus facultades.

En México esta posibilidad no existe: el presidente, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo que le permite cometer cualquier transgresión de la ley o abusar de sus atribuciones impunemente. Pero tampoco el presidente puede disolver el Congreso si hubiera una confrontación grave. Si en Estados Unidos la salida institucional existe, en México un conflicto entre poderes llevaría al país a una crisis política de impredecibles consecuencias. Y la posibilidad no es tan remota como parece pues el avance de la oposición en las cámaras podría en algún momento provocar un enfrentamiento, más por razones políticas que por verdaderas violaciones legales del Ejecutivo.

Es por ello que la presencia activa de representantes de otros partidos debe ser acompañada de una gran madurez en su responsabilidad política para que una posible mayoría opositora no llevara al desastre. La independencia del Poder Legislativo, si bien depende en gran medida de la diversidad política, también constituye un riesgo para la estabilidad del sistema. Tal vez, una primera tarea legislativa sería la de conside-

<sup>31</sup> George C. Edwards III y Stephen J. Wayne, *op. cit.*, p. 315.

rar reformas que, llegado el momento, impedirían una confrontación irresoluble pero que no necesariamente deben resumirse en mayores atribuciones al Poder Legislativo.

El otro problema deriva de la polémica que en años recientes se ha revivido según la cual el parlamentarismo es intrínsecamente superior y más democrático que el presidencialismo. La discusión no ha avanzado porque, por un lado, toma como principio las prácticas mexicanas sin atender los resguardos que la Constitución le concede al Congreso y, por otro, tampoco recupera la evidencia histórica de las crisis y la inestabilidad política que han propiciado los regímenes parlamentarios en diversas partes del mundo.

El asunto medular que la polémica no ha resuelto es el riesgo de que un Congreso, convencido de ser el representante de la nación, lleve al extremo los intereses de los partidos para inmovilizar al gobierno. Éste fue el aspecto que los grandes pensadores de México también consideraron; fue, como se ha visto, la preocupación principal de Rabasa, y ellos concluyeron que la solución era el gobierno fuerte dirigido por un Ejecutivo poderoso.

Para algunos, tanto el posible conflicto entre poderes como el avance democrático se pueden resolver aumentando facultades al Congreso. Para quienes así piensan, el exceso de presidencialismo ha sido el resultado de un sistema equivocado o que, en el mejor de los casos, ya no es adecuado a la época actual. No se dice, sin embargo, que la Constitución ya concede importantes controles al Legislativo con los cuales podría tener acceso a las funciones de gobierno y también podría vigilar el desempeño del Ejecutivo.

Un aumento indiscriminado de atribuciones al Congreso, sin asegurar la madurez de los partidos políticos, sólo conduciría a México a otro siglo XIX. En realidad, es más importante ejercer los medios que actualmente se tienen que promover cambios que entrañan desequilibrios políticos.

#### **6.4 LAS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL**

Si los estudios acerca de los poderes de la Unión son escasos, los que se han hecho sobre el Poder Judicial son virtualmente inexistentes. En buena medida la razón depende de sus propias carac-

terísticas y función, es decir, su facultad de interpretar correctamente las leyes y preservar la Constitución. Si a ello se suma, como se verá enseguida, que este poder no actúa por iniciativa propia sino a petición expresa, su relevancia, sin ser menor a la de los dos restantes, sí aparece opacada.

Como ya se señaló al principio del ensayo, el Poder Judicial aparece como una institución del Estado cuando se reconoce que no es suficiente que el Legislativo y el Ejecutivo se vigilen mutuamente para impedir los abusos sobre los individuos. La preocupación es correcta porque aun cuando uno y otro se mantengan dentro de sus propios límites, nada impediría que cualquiera de ellos creara o aplicara leyes equivocadas en agravio de los ciudadanos. De esta certidumbre surge la idea de que se requiere una instancia especializada y con igual rango a las anteriores, que se ocupe de vigilar que se observe la ley y que no se le interprete fuera de los lineamientos de los legisladores.

Como lo han señalado los juristas, si este atributo hace del Judicial un poder capaz con sus decisiones de inutilizar a los otros en aras de la pureza constitucional, también lo limita en la vida política cotidiana. Como lo señaló en su momento Rabasa, es posible discutir su carácter de poder: no es un órgano derivado directamente de la voluntad popular, como sí lo son el Legislativo y el Ejecutivo, sino que tiene la encomienda de vigilar, en nombre del pueblo, la justa aplicación de la ley. Tampoco tiene voluntad propia para actuar por sí mismo ni, finalmente, obra lo que quiere en nombre del pueblo, sino lo que debe en nombre de la ley.<sup>32</sup> Por eso, decía Rabasa, el Judicial no era un poder sino un departamento en manos del Ejecutivo.

También para él, este órgano carece de tres condiciones esenciales para ser un poder: iniciativa, unidad y autoridad general. El Judicial no puede actuar a menos que tenga un caso a resolver, el cual se lo proporcionan otros quienes, por ese solo hecho, lo obligan a actuar. A diferencia del Legislativo, que se compone de dos Cámaras, y el Ejecutivo que lo constituye el presidente (pues sus secretarios son sus subalternos), el Judicial está fragmentado. La Constitución siempre lo ha dividido en Suprema Corte de

<sup>32</sup> Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 188.

Justicia, Tribunales de Circuito Colegiados y Unitarios, y en Juzgados de Distrito. Lo grave, apunta Rabasa, es que cada instancia tiene autoridad propia y sus resoluciones no son revisadas en todos los casos, de tal manera que se pueden considerar definitivas y con el mismo rango. Por último, los preceptos del Legislativo y el Ejecutivo son de observancia para toda la comunidad en general, mientras que los judiciales afectan el caso que originó su intervención, sin que por ello se establezca una norma. Su resultado, aun cuando sienta un precedente para futuras controversias, no constituye un "mandamiento invariable".<sup>33</sup>

A todas ellas se añaden las características de su integración en la cual toman parte, para el caso mexicano, el Legislativo y el Ejecutivo: los artículos 96 y 97 establecen que los ministros de la Suprema Corte serán designados por el presidente y sometidos a la aprobación del Senado, en tanto que los magistrados de Circuito y de Distrito los nombrará directa y autónomamente la Suprema Corte. En suma, el órgano encargado de vigilar la ley no lo designa el pueblo sino sus representantes.

Por supuesto, este procedimiento es reconocido como el mejor porque, como lo han señalado los juristas, si los magistrados compitieran electoralmente estarían comprometidos con un partido y, por ende, sus juicios no estarían libres de compromisos grupales. Con todo, la forma de integrarse, que compromete a los otros poderes, le da cierta limitación a su independencia pues, como ha ocurrido, no siempre puede objetar u oponerse a las presiones de legisladores o, en particular, del Ejecutivo. De ahí que, en buena parte, su función autónoma dependa del respeto que los otros poderes le otorguen.

Para otros constitucionalistas, como Tena Ramírez, la discusión es puramente teórica y no afecta ni el rango ni las funciones del Poder Judicial. Con todo, él mismo no deja de apuntar que carece de mando y fuerza material, cualidades que distinguen a los otros dos poderes.<sup>34</sup> La verdadera fuerza del Judicial, dice este jurista, descansa en el juicio de amparo, mediante el cual se coloca al mismo nivel que la Constitución,



es decir, por encima de los otros dos, "a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema".

Rabasa reconocía también que la influencia del Judicial era enorme: "ninguna rama del gobierno tiene, según la ley, una libertad más completa ni independencia más absoluta que el departamento Judicial. El fallo de la Suprema Corte no puede ser detenido ni estorbado por autoridad alguna".<sup>35</sup>

Toda su influencia, sin embargo, está sujeta a la petición de un agraviado, por lo cual sus actos pasan inadvertidos ante el empuje del Poder Legislativo, que actúa en sesiones fijas y aun puede hacerlo en extraordinarias, y sobre todo del Ejecutivo, que actúa siempre y con facultades indiscutibles. A esto se refería Rabasa cuando señalaba la trascendencia de las decisiones de cada poder, pues mientras el Ejecutivo y el Legislativo pueden transformar una práctica política, el Judicial sólo afecta a las partes involucradas en una disputa. Por este hecho es que su análisis ha sido minimizado o relegado a la opinión técnica de los constitucionalistas.

Pero también por ello es difícil establecer las relaciones con el resto de poderes. El Poder Judicial sólo ejerce algún control sobre los demás cuando corrige una aplicación o interpretación de la ley pero, como es evidente, no es una práctica constante. Tal vez la mejor manera de ilustrar estas relaciones sea referirse a algunos casos en los cuales el órgano Judicial ha enderezado las acciones del Congreso, del Ejecutivo o bien ha sentado precedentes acerca de sus propias facultades.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 189

<sup>34</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 253 y 477..

<sup>35</sup> Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 195.

<sup>36</sup> Una selección de estas sentencias se encuentra en el anexo.

No obstante, para los fines de estas notas lo verdaderamente importante es señalar que entre los poderes Legislativo y Judicial no ha existido hasta ahora ningún conflicto o invasión de facultades. En realidad, no existen posibilidades para ello pues, como ya se ha dicho, el único control que puede ejercer el órgano Judicial consiste en la interpretación de una ley. Fuera de esta facultad, el resto de decisiones y actividades del Congreso y del Ejecutivo no son objeto de estudio del Poder Judicial.<sup>37</sup>

## APÉNDICE

### RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA<sup>38</sup>

#### I. SOBRE ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LA SUPREMA CORTE

##### 1. Instancia: Seguridad Sala

Fuente: Apéndice 1985

Parte: III

Sección: Agraria

Tesis: 93

Página: 186

Rubro: Certificado de inafectabilidad. Que se haya expedido o en el futuro se expida. Interpretación del artículo 27, fracción XIV, de la Constitución Federal.

El artículo 27, fracción XIV, último párrafo de la Constitución Federal, previene textualmente: "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, o los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Del propio contenido literal de este precepto, en lógica concordancia con la finalidad esencial que motivara el proceso Legislativo de su formación, claramente se advierte que otorga legitimación

para el ejercicio de la acción de amparo a los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que ya hubieran obtenido certificado de inafectabilidad en la fecha en que iniciara su vigencia la reforma constitucional (decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1947), así como a aquellos propietarios o poseedores que con posterioridad obtuvieran el certificado en inafectabilidad; mas no a los que simplemente lo hubieran solicitado, ya que, obviamente, a tal solicitud puede recaer o no, un acuerdo denegatorio.

En otros términos, la expresión "o en lo futuro se expida" se refiere, evidentemente, a certificados de inafectabilidad que pudieran ser expedidos con fecha posterior a la de la vigencia de la misma reforma, pero no a los que pudieran obtenerse con posterioridad a la fecha de la presentación de la demanda de amparo. Admitir otro criterio significaría atribuir al órgano de control constitucional la facultad de sustituirse en el criterio de las autoridades agrarias, a las que compete resolver si procede legalmente la expedición del certificado de inafectabilidad solicitado.

##### 2. Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 8A

Tomo: III Primera parte

Tesis: XXXVI/89

Página: 48

Rubro: Controversia constitucional corresponde plantearla sólo a las entidades federativas y a la Federación y no a los particulares.

Una controversia constitucional, en los términos del artículo 105 de la Carta Magna, sólo puede plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los titulares del derecho, que son las propias entidades federativas o la Federación, pero no por los particulares, pues ellos no son titulares de los derechos que se pueden controvertir en ese litigio constitucional. Toda controversia constitucional, por su propia naturaleza, sólo puede presentarse entre los integrantes de la Unión y son éstos quienes deben plantear el conflicto si consideran afectados sus intereses, de acuerdo con la recta interpretación del precepto citado. Además, debe señalarse que esta institución va dirigida esencialmente a la preservación de los límites que la propia Constitución

<sup>37</sup> Una revisión de las relaciones entre poderes revela que el Judicial ha tenido más controversias con el Ejecutivo que con el Legislativo, entre las cuales destaca la que tuvo lugar en los años veinte, cuando ambos interpretaron de distinta manera las atribuciones de los artículos 27 y 123 de la Constitución. Héctor Fix Zamudio, "La independencia Judicial en el ordenamiento mexicano", en James F. Smith, *Derecho constitucional...*, op. cit., tomo I, pp. 383-385.

<sup>38</sup> Ésta es una selección que tiene el único propósito de mostrar el tipo de influencia del Poder Judicial sobre los otros dos. En todos los casos se ha respetado la sintaxis de los jueces y sólo se han modificado algunos signos de puntuación para mejorar su lectura. La fuente es: Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca, Sistema integral de información y documentación, segundo CD-ROM.

establece entre las facultades de los entes federativos.

### 3. Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 7A

Volumen: 115-120

Página: 142

Rubro: Sentencias de amparo. Facultad exclusiva del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre su cumplimiento o incumplimiento.

De las disposiciones contenidas en el capítulo XII, del título primero, libro primero, de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador, al regular el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establecer las sanciones que deben imponerse en los casos de desacato a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República.

En efecto, de lo establecido en los artículos 104, 105, 106, 107, 108 y demás relativos de la ley de la materia, se observa que el legislador, después de señalar los diversos pasos a seguir por parte del juez de distrito o de la autoridad que haya conocido del juicio, o por parte de las salas de este alto tribunal o del Tribunal Colegiado respectivo en los casos de amparo directo, para lograr el cabal cumplimiento del fallo protector de garantías y después de prever, inclusive, las hipótesis de retardo en el acatamiento de la sentencia por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, así como de repetición del acto reclamado, como formas de desacato de la sentencia, dispuso lo siguiente:

a) que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tiene a su alcance el propio juez de distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o la sala correspondiente de este supremo tribunal o el Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el

expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción VII de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional;

b) que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a este alto tribunal, quien funcionando igualmente en pleno, de conformidad con el artículo 11, fracción XIV, de la ley orgánica antes citada, debe resolver sobre el particular;

c) que cuando se denuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que sí existe la repetición, debe remitirse de inmediato el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que funcionando en pleno conforme a lo dispuesto en la citada fracción XIV del artículo 11 de la ley orgánica referida, y allegándose los elementos de juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente;

d) que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no existe ésta, debe remitirse igualmente el expediente a este supremo tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el tribunal en pleno resuelva al respecto.

La exclusividad de la competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver en definitiva sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídico-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de

que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, la tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal.

Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al pleno de este alto tribunal, para resolver en definitiva las cuestiones antes apuntadas, se corrobora cabalmente si se tiene presente que ello no sólo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950, que reformó y adicionó diversos artículos de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que en su parte conducente dice: el incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por Tribunal Colegiado de Circuito, en respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia, exige que sea ésta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder.

#### 4. Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: 5A  
Volumen: XI  
Página: 969

Rubro: Conflictos constitucionales.

El silencio de la Constitución de 1857 sobre la forma de resolver los delitos constitucionales entre los Estados y la Federación y la situación creada por ello, fue causa de que el Constituyente de Querétaro, queriendo implantar el postulado supremo de toda sociedad organizada, de que el imperio de la ley y no la violencia debe ser la fuente de los derechos y deberes, tanto de los individuos como del deber público, ensanchara

el campo de acción de la Suprema Corte en los términos del artículo 105 de la Carta Magna.

Conforme a las prescripciones constitucionales, la Corte puede conocer no sólo de las violaciones a los mandatos de la carta fundamental, por medio del juicio de garantías, y de los conflictos constitucionales entre dos o más Estados, sino de los que surjan entre los poderes de un mismo estado o entre la Federación y uno o más Estados.

De no aceptarse esta interpretación, el artículo 105 constitucional resultaría una inmotivada y patente repetición del artículo 103. La resolución de conflictos constitucionales por la Corte, no puede decirse que constituya una supremacía del Poder Judicial sobre los otros dos poderes federales; pues el órgano encargado de aplicar la ley debe interpretarla como fue redactada y para los fines con que fue hecha, y no puede alegarse que un poder tiene más facultades que otro ni supremacía sobre los otros, si usa de las que le marca la Constitución, que es la ley suprema, a que quedan sujetos gobernantes y gobernados. Al decidirse sobre la competencia de la corte para conocer de un conflicto constitucional, no se prejuzga sobre la materia del conflicto, pues esto sería objeto de la sentencia que en cuanto al fondo se pronuncie.

## II. SOBRE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

### 1. Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice 1985  
Parte: I  
Sección: Amp. leyes fed.  
Tesis: 10  
Página: 31

Rubro: Ley del impuesto sobre tenencia y uso de automóviles. Facultades del Congreso de la Unión para decretarla.

El Congreso de la Unión sí tiene facultades para expedir leyes que establezcan impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, por lo que la ley relativa no adolece de vicios de inconstitucionalidad. En efecto, dentro del sistema constitucional que nos rige no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

a) concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124);

b) limitación a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y

c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118). (Compilación de jurisprudencia de 1954, tesis jurisprudencial no. 557.)

Por otra parte, los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, establecen la facultad general, por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31, fracción IV, de la misma Constitución, impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los municipios, de donde se deriva la obligación para las autoridades federales, en este caso, de hacer frente a los gastos públicos, y una manera de cumplir con ella es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad legislativa impositiva de la Federación a los renglones señalados en la fracción citada, puesto que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

La interpretación correcta de la fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las entidades federativas para que no impongan contribuciones, materias referidas al comercio exterior, a instituciones de crédito y sociedad de seguros, energía eléctrica, gasolina, cerillos y fósforos, etcétera. Concluido que el Congreso de la Unión sí tiene facultad para establecer impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener competencia para ello, no es

posible admitir que exista ni inconstitucionalidad, ni invasión en las esferas de las entidades federativas por parte de dicha autoridad, cuando legisla en el renglón impositivo sobre tenencia o uso de automóviles.

## 2. Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: 8A  
Tomo: VI primera parte  
Tesis: P/J. 17/90  
Página: 75

Rubro: Objeto de las contribuciones. El legislador tiene libertad para fijarlo, siempre que respete los requisitos que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

Es inexacto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución al otorgar al Estado el poder tributario, establezca que el objeto de las contribuciones quede limitado a los ingresos, utilidades o rendimientos de los contribuyentes, pues tan restringida interpretación no tiene sustento en esa norma constitucional, que otorga plena libertad al legislador para elegir el objeto tributario, con tal de que respeten los principios de proporcionalidad, equidad y destino.

## 3. Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: 7A  
Volumen: 68  
Página: 30

Rubro: Facultades para legislar en materia de expropiación. La causa de utilidad pública consignada en el artículo 1º, fracción XII de la Ley de Expropiación de noviembre de 1936, no es contraria a los artículos 16, 27 Y 133 de la Constitución Federal.

No es dable confundir las facultades que para legislar en materia de expropiación confiere el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, de la ley fundamental al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, con las causas de utilidad pública que, en cada caso y en sus respectivas jurisdicciones, deberán determinar las leyes de la Federación y de los Estados. El hecho de que la ley impugnada consigne en su artículo 1º, fracción XI, como causa de utilidad pública la creación y mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, no puede servir

de base para tildarla de inconstitucional, pues es indudable que el Constituyente, al facultar al Poder Legislativo (federal o local) para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, no excluyó de ella la hipótesis que contempla el precepto y fracción impugnados; y el hecho de que en materia agraria establezca las bases generales para la dotación y restitución de tierras y aguas y para la creación de nuevos centros de población agrícola, sólo revela la preocupación que el legislador primario tuvo en cuenta para resolver uno de los problemas fundamentales que, de siempre, ha padecido la vida institucional de nuestro país, elevando al rango constitucional aquellos derechos de indiscutible carácter social.

Pero de tal evidencia no se puede seguir, como se pretende, que en materia de expropiación y tratándose de la creación de nuevos centros de población, sólo los del agro están permitidos por la Constitución Federal y que, cuando una ley como la impugnada se desentiende de ello señalando como causa de utilidad pública la creación de uno de esos centros dentro de los límites de la ciudad, se atenta contra los mandatos expresados de los artículos 16, 27 y 133 del estatuto fundamental, pues tan torcida interpretación llevaría al extremo de impedir que la Administración Pública pueda hacer frente a las tareas que tiene encomendadas, dentro de las que, sin duda, destaca la urbanización y saneamiento de las llamadas ciudades perdidas.

Por consiguiente, aun siendo cierto que nuestro régimen constitucional es de facultades expresas y que el artículo 133 establece la supremacía del pacto federal, tales principios, lejos de ser quebrantados por la impugnada Ley de Expropiación, permanecen incólumes, pues el Congreso de la Unión que la expidió lo hizo en uso de las facultades antes apuntadas, siendo inexacto que haya legislado en materia de creación de nuevos centros urbanos como impropia y confusamente se asevera.

#### 4. Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: 7A  
Volumen: 1  
Página: 54

Rubro: Facultad exclusiva de la Federación para legislar en materia de instituciones de seguros.

Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles para el Estado de Tamaulipas.

Si se atiende sólo a la interpretación literal del artículo 73, fracción X de la Constitución Federal, este precepto concede facultades exclusivas al Congreso federal para legislar ilimitadamente sobre toda la materia de comercio (incluyendo obviamente el aspecto tributario), pero tal conclusión apresurada es inexacta, pues en la raíz histórica inmediata de este precepto no se encuentran indicios siquiera de que se pretendiera otorgar facultades exclusivas al Congreso federal para imponer tributos sobre comercio en toda la República.

Los antecedentes parecen indicar que la Constitución de 1857 sólo concedía atribuciones al Congreso de la Unión para dar las bases generales del comercio exterior y, posteriormente, por la reforma de 1883, para expedir el código de comercio únicamente. Y el estudio de la diversa fracción IX del actual artículo 73 constitucional, confirma que efectivamente el Constituyente no concedió ni ha concedido a la Federación la facultad exclusiva de imponer tributos en materia de comercio interior, pues en dicha fracción se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para "impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones". Por lo que lo hasta aquí considerado permite entender que históricamente la fracción X del artículo 73 constitucional no concede atribuciones ilimitadas e irrestrictas al Congreso general para legislar en materia de comercio con conclusión de los Estados, y que específicamente en materia tributaria sobre comercio en general, las atribuciones de los Estados no se hallan impedidas por tal fracción X; sólo se encuentran limitadas pero por la fracción IX del mismo precepto constitucional, y el análisis relacionado y comparativo de la fracción X multicitada con otros preceptos constitucionales, confirma estas conclusiones, ya que no se explicaría la necesidad de conservar la fracción IX del mismo artículo, puesto que de aceptarse el que la facultad de legislar en tal materia es ilimitada e irrestricta, ningún sentido tendría la subsistencia de una facultad limitada solamente a impedir las restricciones comerciales entre los estados.

Tampoco se explicaría la existencia de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, de los incisos 1 y 3, que otorgan facultades exclusivas al Con-

greso federal para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y sobre las instituciones de crédito y sociales de seguros. Carecería también de explicación el que subsistieran las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117 constitucional, que expresamente prohíben a los Estados imponer en sus respectivas entidades, gravámenes sobre algunos aspectos mercantiles únicamente o gravarlos en ciertas formas; en fin, en la propia fracción X tantas veces mencionada del artículo 73 constitucional, se otorgan facultades legislativas al Congreso de la Unión sobre hidrocarburos, minería, instituciones de crédito, etcétera, que también se consideran materias mercantiles, y cuya existencia sería inexplicable por superflua si la facultad concedida al Congreso federal para legislar en materia de comercio fuera ilimitada e irrestricta.

Por tanto, debe concluirse que la facultad exclusiva del Congreso federal para legislar tributariamente en materia de instituciones de seguros, no deriva de la fracción X del artículo 73 constitucional, a través de la atribución genérica de expedir leyes sobre la materia de comercio; tal facultad exclusiva encuentra su fundamento en la fracción XXIX, inciso 3 del referido precepto constitucional, en relación con la Ley General de Instituciones de Seguros.

### III. SOBRE EL PODER EJECUTIVO

#### 1. Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: 7A  
Volumen: 45  
Página: 45

Rubro: Naturaleza del fuero de los funcionarios.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue tres distintas categorías de funcionarios que gozan de fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto.

En primer término están los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunales que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y

omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

La segunda categoría de funcionarios está compuesta por los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, mismos que son responsables por violaciones a la Constitución Federal y leyes federales. Finalmente, la tercera categoría comprende al presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Respecto de la primera categoría de funcionarios arriba precisada, ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero, aunque es posible perseguirlos por cualquier delito conforme al procedimiento previsto en la Constitución Federal para cada uno de ellos.

Con relación al presidente de la República, tiene una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común.

Finalmente, en cuanto a la segunda categoría de funcionarios, compuesta por los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, debe señalarse que en el artículo 103 de la Constitución de 1857 sólo se incluía a los gobernadores de los Estados como responsables por infracción a la Constitución y leyes federales, pero la Constitución de 1917 extendió la prerrogativa de fuero constitucional por infracciones delictuosas a la Carta Magna y leyes federales, a los diputados locales. Son las únicas autoridades locales que gozan de fuero federal y ello por disponerlo el único cuerpo legal que podía hacerlo: la Constitución General.

Ahora bien, la interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en las leyes fundamentales gozan de fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si

previamente no son desaforados en los términos de los artículos 109, 110, 111, 112. Por su parte, la Constitución de cada Estado puede consagrar el fuero de los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución Federal y leyes federales.

Aceptar lo contrario llevaría a concluir que la inclusión de los gobernadores y diputados locales en el artículo 108 constitucional era superflua y que cada Constitución local puede consignar fuero en el ámbito federal. Cuando la Constitución de un Estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios del propio Estado, no puede hacerlo sino en relación con los actos que considera punibles la legislación del mismo Estado, nunca respecto de los delitos del orden federal, en relación con los cuales corresponde a la Constitución Federal señalar a los funcionarios que disfruten de inmunidad.

Síguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución Federal así lo dispone, tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de los mismos y otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan sólo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro estado por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se tratara del gobernador o de diputados locales.

## 2. Instancia: Pleno

Fuente: Informe 1986

Parte: I

Página: 721

Rubro: El refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes del Congreso corresponde al secretario de Gobernación.

En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, este tribunal en pleno hasta ahora ha establecido las tesis jurisprudenciales número 101 y 102, visibles en las páginas 196 y 197, primera parte, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917 a 1985, cuyos rubros son los siguientes: Constitucionalidad del refrendo de los

decretos del Ejecutivo por los secretarios de Estado respectivos, y Refrendo de una ley.

Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución General de la República, conducen a este tribunal en pleno a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales hasta ahora sustentadas, en mérito de las consideraciones que en seguida se exponen.

El primero de los preceptos mencionados establece: las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. A su vez el artículo 92 dispone: todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

De conformidad con el primero de los numerales reseñados, el presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, es decir, a través de la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecido deben estar firmados o refrendados por el secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda.

Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes

fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del presidente de la República que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce, y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del secretario de Gobernación, cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser

refrendado, sin que deba exigirse además la firma del secretario o secretarios de Estado a quien corresponda la materia de la ley o decreto que promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular sino del órgano Legislativo, lo cual evidentemente rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del presidente de la República ahí detallados.

Lo hasta aquí expuesto lleva a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la ley suprema.