

EL PODER LEGISLATIVO EN EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO Y SU EVOLUCIÓN POSTERIOR¹

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ ²

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y sus relaciones con los demás órganos del poder público.* IV. *El Estado mexicano posrevolucionario y el continuo reforzamiento del Ejecutivo respecto del Legislativo.* V. *En búsqueda de la racionalización del poder y el desarrollo de controles intraorgánicos e interorgánicos a cargo del Congreso de la Unión.*

I. Introducción

El presente trabajo pretende proporcionar un panorama sobre la evolución que ha tenido el órgano Legislativo mexicano a partir de la Constitución de 1917, si bien se estima indispensable, para su cabal comprensión, aludir

- ¹ El presente trabajo contiene una parte importante de la información incluida en el diverso del propio autor titulado "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 1-148; como en aquella ocasión, el autor agradece la amable colaboración de Juan Carlos Silva Adaya en la recopilación y ordenación de varios documentos utilizados.
- ² Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; investigador nacional correspondiente al Sistema Nacional de Investigadores, y magistrado suplente de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

previamente a sus antecedentes durante el siglo XIX.

En términos generales, se puede afirmar que después del establecimiento del órgano Legislativo, por primera vez, en la Constitución de Apatzingán de 1814, en donde se consagró cierta preeminencia del mismo respecto del resto de los poderes, con la Constitución Federal de 1824, que adoptó un sistema presidencial similar al de la Constitución Federal de los Estados Unidos, se previó un presunto equilibrio entre los órganos del poder público bajo un sistema de frenos y contrapesos —pero que, al igual que los ordenamientos constitucionales posteriores, debido a las continuas luchas fratricidas entre liberales y conservadores y la permanente inestabilidad de esos años, se tradujo en la preponderancia fáctica del Ejecutivo—. Por su parte, la Constitución Federal de 1857 nuevamente contempló un sistema presidencial pero con cierta preeminencia del órgano Legislativo, en tanto que a partir de las reformas constitucionales de 1874 se advierte un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo, solamente matizado por diversas reformas recientes.

En efecto, como se apreciará en el desarrollo de este trabajo y no obstante la amarga y dura experiencia de la dictadura del general Porfirio Díaz, tanto la Constitución de 1917 como la mayoría de las reformas constitucionales durante las primeras décadas de su vigencia —complementadas con disposiciones legales, consuetudinarias y derivadas de la estructura del sistema político— tendieron a fortalecer aún más al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en detrimento de las correspondientes a los demás órganos del poder y de las entidades federativas. Sin embargo, después de un periodo de transición en el que junto a reformas que robustecían al Ejecutivo hubo otras que fortalecían incipientemente a los otros órganos, se puede observar que durante las recientes dos décadas aquel proceso se ha revertido francamente y la mayoría de las reformas constitucionales han buscado beneficiar a las demás ramas del poder.

Es así como en el último tema de este estudio se abordan las características de estas reformas y se exploran otras que, aun cuando buscan la racionalización del poder y un mejor equilibrio entre los órganos que lo integran, se tiene conciencia de que requieren de un cambio esencial en la estructura del sistema político mexicano para que operen con mayor eficacia, cuyos primeros avances se han percibido con la nueva correlación de fuerzas políticas en la integración del órgano Legislativo como resultado de los comicios federales de 1988 y la política de modernización que ha caracterizado a la actual administración presidencial; asimismo, si bien se reconoce la importancia de contar con un Ejecutivo constitucionalmente fuerte que pueda responder oportuna y eficientemente a los diver-

sos problemas internos y externos que se le presenten, se puntualiza la necesidad de avanzar en el desarrollo de controles interorgánicos en favor del Legislativo sobre el Ejecutivo para erradicar cualquier vestigio de abuso de poder.

II. Antecedentes

Con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, generalmente conocido como la Constitución de Apatzingán de 1814, se estableció un Ejecutivo plural o colegiado, pero cuya vigencia fue restringida a porciones del territorio nacional durante la lucha por nuestra independencia.

En la Constitución de Apatzingán se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la “división de poderes”, si bien con cierto predominio del órgano Legislativo, bajo la influencia rousseauiana de que el mismo era el depositario de la “voluntad general”: el Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad; esta corporación era de naturaleza provisional, ya que reasignaría sus funciones en una representación nacional, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional. El Supremo Gobierno, corporación colegiada, se integraba por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses de un sorteo efectuado por el Congreso, y auxiliados por tres secretarios y una intendencia general, encargada de la administración de las rentas y los fondos nacionales. Asimismo, el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos en la presidencia trimestralmente por sorteo efectuado por el Congreso. En principio, la técnica de la “división de poderes” se adoptó formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado, si bien bajo la supremacía casi absoluta del Legislativo y presentándose, en la práctica, diversos casos de colaboración.

Con esta excepción y alguna otra durante los años posteriores a nuestra emancipación política, en que al margen de disposiciones constitucionales determinado gobierno provisional se encomendó a un ejecutivo integrado por tres personas —como ocurrió, por ejemplo, con el que sucedió a Iturbide—, así como los ensayos relativos a las monarquías a cargo del propio Agustín de Iturbide y de Maximiliano de Habsburgo, cabe señalar que todos los regímenes federales o centralistas han establecido el sistema presidencial como forma de gobierno.

En efecto, con las excepciones indicadas, nuestros textos constitucionales

han previsto un régimen presidencial en tanto que el Ejecutivo —como señala Jorge Carpizo, tomando en cuenta las características del sistema presidencial, en contraposición a las de uno parlamentario— se ha depositado en un solo individuo, que recibe el nombre del presidente de la República, y que es, al mismo tiempo, el jefe de Estado y el jefe de gobierno; es elegido por el pueblo y no por el Legislativo, lo que le ha permitido independencia frente a éste (con la salvedad, en este aspecto, de la Constitución Federal de 1857, que contempló algunos matices parlamentarios y cierta preeminencia del Legislativo); cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, sin que el mismo presidente ni estos últimos puedan ser miembros del Congreso, ni tampoco ser responsables políticamente ante el propio Congreso; no puede disolver el Congreso, pero tampoco éste puede emitir un voto de censura en su contra; finalmente, existe la posibilidad de que el presidente esté afiliado a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.³

El sistema presidencial mexicano surge, por primera vez, con la Constitución Federal de 1824, en cuyo artículo 74 expresamente se estableció: “Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Dos son las fuentes del sistema presidencial previsto en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812.⁴ Entre los aspectos del régimen presidencial mexicano que se inspiraron en el modelo norteamericano y que se relacionan con la estructura del Legislativo, se encuentran la existencia de un Ejecutivo unipersonal denominado presidente; la institución de la vicepresidencia, que en nuestro país tuvo resultados desastrosos, contrariamente a la experiencia norteamericana; un complejo sistema de elección del presidente y del vicepresidente a cargo de las legislaturas locales (inspirado en el texto original de la Constitución norteamericana de 1787, artículo 2o, sección

³ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 14.

⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, “El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 139-140; *idem*, *op. cit. supra* nota 1, pp. 41-42; *vid.*, Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado mexicano, 1812-1824*, México, UNAM, 1981, pp. 149-185; Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, tomo II, pp. 1242-1246; Gaxiola, Jorge, “Orígenes del sistema presidencial (génesis del acta constitutiva de 1824)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, abril-junio de 1952, pp. 22-31; Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 1978, pp. 349-354; Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 6-9; Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM, 1986, pp. 91 y ss.

I, cláusula 3, sin tomar en cuenta que tal sistema fue modificado en 1804 a través de la decimosegunda enmienda); la duración de cuatro años para el periodo presidencial; el veto suspensivo para el presidente; se dividió el Congreso en dos Cámaras (la de diputados y la de Senadores), siendo estos últimos representantes de las entidades federativas, ya que eran designados por las legislaturas locales; se siguió la estructura del Poder Judicial de los Estados Unidos, según la Constitución Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial norteamericanas, ya que se estableció una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.

En cambio, entre los aspectos en que se aprecia la influencia de la Constitución gaditana se puede mencionar el que se hayan fijado escrupulosamente las atribuciones del Congreso y del presidente, así como las relaciones que se podían dar entre ambos; asimismo, destaca la denominación de los secretarios del despacho y, especialmente, el refrendo de éstos para autenticar los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, siendo responsables de los actos de éste que autorizaran con su firma en contra de la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes del Congreso y las constituciones particulares de los estados.⁵

El distinguido constitucionalista Jorge Carpizo advierte que el Congreso tenía una serie de facultades importantes, inclusive la de interpretar la Constitución; sin embargo, el Poder Ejecutivo era fuerte principalmente porque: *a*) Tenía la facultad de veto; *b*) Frente a sí tenía un Congreso dividido en dos Cámaras; *c*) La ley fundamental le atribuía facultades amplias, y *d*) Era quien publicaba y ejecutaba las leyes. Frente a esos derechos del presidente, el Congreso poseía una serie de atribuciones importantes, y algunas de ellas podían haber servido de control político frente al Ejecutivo o para ampliar las facultades que expresamente la Constitución le señaló: *a*) Las facultades implícitas; *b*) La revisión de la cuenta anual; *c*) La ratificación de nombramientos; *d*) El juicio de responsabilidad; *e*) La ampliación del periodo de sesiones a través de las extraordinarias, y *f*) La autorización para que el presidente pudiera salir del país.⁶

Finalmente, conviene puntualizar que, como se apreciará más adelante, el sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, puesto que entre las constituciones de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias (a diferencia, por ejemplo, de la de 1857): *a*) La existencia del veto como facultad del presidente; *b*) El Congreso dividido en dos cámaras; *c*) Un solo

5 Cfr., Martínez Báez, Antonio, "El Ejecutivo y su gabinete", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, abril-junio de 1952, pp. 59-60.

6 Cfr. Carpizo, *op. cit. supra* nota 2, pp. 152-153.

periodo de sesiones del Congreso —si bien, por reforma constitucional de 1986, se restableció un segundo periodo de sesiones—, y *d*) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923, si bien en esta última se prevé que la propuesta también provenga de cualquiera de las cámaras.⁷

Ante las continuas luchas fratricidas entre conservadores y liberales durante los años posteriores a nuestra independencia, agudizadas por las ambiciones políticas del vicepresidente en turno por conseguir la presidencia, la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y los ordenamientos constitucionales que la sucedieron, fue precaria. Así, generalmente bajo un sistema presidencial, de 1835 a 1846 se establece un régimen centralista —con la modalidad de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que establecieron el llamado “Supremo Poder Conservador”, inspirado en las ideas de Benjamín Constant, compuesto por cinco individuos, y al que se le otorgaba un mayor poder que el de las otras ramas de gobierno—, en tanto que en 1847 se restablece, con algunas reformas, la Constitución Federal de 1824, pero que desembocó en la dictadura de Santa Anna en 1853 y la consecuente Revolución de Ayutla, a cuyo triunfo se expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1856.

En el proyecto de Constitución presentado por la Comisión respectiva al Congreso Constituyente, con fecha 16 de junio de 1856, se continúa la tradición de la consagración expresa del principio de la separación de los órganos del poder público: El Poder Legislativo sería unicameral y se integraría con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; el Poder Ejecutivo sería unipersonal, electo cada cuatro años en la misma forma; finalmente, el Poder Judicial de la Federación se depositaría en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de distrito y de circuito.

Cabe destacar —como lo advierte el distinguido jurista Fix-Zamudio— que el régimen presidencial adoptado en el texto primitivo de la Constitución Federal de 1857 contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario de tipo europeo, entonces en boga; en efecto, por una parte y bajo

⁷ Cfr., *idem*, *op. cit. supra*, nota 1, pp. 42-43.

la influencia rousseauiana del predominio de la “voluntad general” radicada en el organismo Legislativo, se depositó el Ejecutivo en un presidente de la República, a quien se le subordinó teóricamente al Congreso federal, el cual quedó constituido únicamente por la Cámara de Diputados.⁸ En opinión de Emilio Rabasa, los constituyentes quisieron crear una dictadura o supremacía del Poder Legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del Poder Ejecutivo, obligándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución, con sólo un aparente respeto a las formas constitucionales.⁹ Así, por temor al poder despótico del Ejecutivo, al no poder

hacerlo débil lo llenaron de todas las atribuciones que lo hacen director de los negocios públicos; pero por precaución lo sometieron al Congreso, destruyendo así toda su fuerza y toda su autoridad. Nuestros legisladores tenían fe ciega en el Congreso, nacida en las teorías puras de la representación política [...] no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expedir sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar.¹⁰

Con respecto al sistema presidencial de gobierno bajo la Constitución de 1857, sin embargo, Mario de la Cueva considera que los constituyentes no buscaron la supremacía o dictadura del Legislativo sino la subordinación de todos los órganos a la ley, y, replicando a Rabasa, señala que el propio “Poder Ejecutivo salió extraordinariamente reforzado” al conservar la posibilidad de reelección indefinida y suprimir algunas instituciones que juzgaron perjudiciales o contrarias a la democracia:

Para reforzar el Poder Ejecutivo, los constituyentes suprimieron la vicepresidencia, estimando que en la historia de México fue una fuente constante de intriga en contra del presidente; la falta de presidente se supliría por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que era funcionario de elección popular, por lo que el presidente era, en todos los casos, independiente del Congreso. Suprimieron también la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824 y únicamente dejaron viva la responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales y del orden común, en la inteligencia de que en la primera hipótesis, el Congreso actuaba como jurado

8 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, p. 36.

9 Vid. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 80-86, 110-114, 138-151 y 241-245.

10 *Ibidem*, pp. 84-85.

de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, en tanto en la segunda, el Congreso se concretaba a resolver si el acusado quedaba a disposición del Poder Judicial y de que el presidente de la República únicamente podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Y vale la pena dejar constancia de que estas disposiciones sobre responsabilidad del presidente y de los secretarios de Estado coincidían, en términos generales, con las normas de las constituciones norteamericana y nuestra de 1824.¹¹

No obstante lo que antecede, se estima que efectivamente hay varias disposiciones en la Constitución de 1857 que propiciaron un claro predominio del Poder Legislativo; por ejemplo, se depositó el Legislativo en una sola cámara, suprimiendo al Senado —mismo que había venido funcionando, incluso, bajo los regímenes centralistas—, por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal; asimismo, se derogó el veto presidencial suspensivo, y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo, respecto de lo cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia; se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse, abarcando entre ambos, cuando menos, cinco meses; se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias; se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso, y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y “suspensión de garantías”.

Es conveniente advertir que la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta el año de 1867, en el cual se restableció la República, después de la guerra civil entre los partidos liberal y conservador, conocida como Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, y la invasión extranjera, en las que el presidente Juárez tuvo que recurrir permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia. Al retornarse a la normalidad se observó que la preeminencia del Congreso impedía la adecuada gestión administrativa, por lo que tanto el presidente Juárez como su secretario de gobernación, Lerdo de Tejada, buscaron, por diversos medios, restablecer el régimen de “presidencialismo puro”. Después del fallido intento de referéndum, a través de la circular de la Ley de Convocatoria para la Elección de Poderes

11 Cueva, Mario de la, *op. cit. supra*, nota 2, pp. 1325-1326.

Federales, de 14 de agosto de 1867, el 13 de diciembre del mismo año Juárez optó por promover la iniciativa de reformas constitucionales para reforzar al Ejecutivo, la que no se aprobó sino hasta 1874, siendo ya presidente don Sebastián Lerdo de Tejada, quien en el año anterior había promovido que se elevaran a rango constitucional los principios esenciales de las Leyes de Reforma que establecieron la separación entre la Iglesia y el Estado.

Con objeto de restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que el sistema congresional de la Constitución de 1857 había quebrantado en favor del segundo, el constituyente permanente aprobó en noviembre de 1874 las siguientes reformas —varias de ellas previstas desde la referida convocatoria de 1867— se restableció el sistema bicameral, con la reinstalación del Senado, cuyos miembros serían electos en forma indirecta en primer grado, a diferencia del sistema de 1824, que preveía su elección por las legislaturas locales; se previó la renovación por mitad del Senado, cada dos años; se restableció el veto suspensivo para el presidente, pudiendo ser superado sólo por mayoría absoluta de ambas cámaras; se precisaron las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; se facultó al Senado para declarar, cuando hubieran desaparecido los poderes de algún estado, que era el caso de nombrarle un gobernador provisional, así como para resolver los problemas políticos que surgieran entre los poderes de un estado; se facultó al presidente para opinar cuando la Comisión Permanente deseara convocar de oficio a sesiones extraordinarias, requiriéndose del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para tal efecto, y se estableció al Senado, en lugar de la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia en los delitos oficiales.

Sin embargo, este sistema no duró más de dos años pues, con motivo de la rebelión de Tuxtepec, dio inicio la dictadura de treinta años del general Porfirio Díaz, con el breve intervalo de la gestión del general Manuel González. Las reformas durante este periodo fueron, fundamentalmente, de índole política, como las referidas a la reelección, la sucesión y la sustitución presidenciales, y se encaminaron a reforzar, una vez más, la posición del Ejecutivo e incrementar el centralismo.

Otro tipo de reformas sustrajeron facultades del patrimonio de los estados para otorgárselas a la Federación, como ocurrió en 1882, 1883 y 1908, en materia de patentes y marcas; minería, comercio e instituciones bancarias; determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, y legislar sobre el uso y aprovechamiento de las mismas; emigración e inmigración, y salubridad general de la República. Igualmente importantes fueron diversas reformas de 1882, 1884, 1886, 1896 y 1901 sobre alcabalas y otras prohibiciones a los estados.

Asimismo, como síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en este periodo, cabe mencionar el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la separación de las funciones de los órganos del poder, particularmente con la reiterada delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos en el artículo 29 constitucional —cuyo origen proviene de la época de Juárez y siguió con Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz—, pero lo más grave fue que la Suprema Corte de Justicia, salvo un pequeño paréntesis, sostuvo la constitucionalidad de dicha práctica viciosa y anticonstitucional, a través de la cual se expidieron la mayoría de los códigos del siglo XIX.¹²

Igualmente, otra práctica en contra del texto constitucional fue la intervención federal en la llamada desaparición de poderes, a través de la cual el presidente en turno, valiéndose del Senado e incluso de la Comisión Permanente, frecuentemente pudo remover a un gobernador que no se sometía a sus designios, al margen de lo dispuesto en la fracción I, inciso B, del artículo 72 constitucional reformado en 1874, habiéndose presentado una veintena de casos hasta antes de la Constitución de 1917.¹³

Finalmente, debe mencionarse que bajo la presidencia de don Francisco I. Madero se llevó a cabo la última reforma a la Constitución de 1857 que, a través de los artículos 78 y 109, y de conformidad con los postulados del Plan de San Luis y la Revolución, implantó la no reelección absoluta tanto respecto al presidente y al vicepresidente cuanto a los gobernadores de los

¹² Vid. Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 110-113; sobre este particular, véase también a Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 6, pp. 41-45; Martínez Báez, Antonio, "Concepto general del Estado de sitio", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 25-28, enero-diciembre de 1945, y Tena Ramírez, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", *ibid.*, pp. 140-147.

¹³ Vid. González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1987, pp. 56-83; asimismo, Barquín Álvarez, Manuel, "La desaparición de poderes de las entidades federativas", *Anuario Jurídico*, núm. 2-1975, México, UNAM, 1977, pp. 11-12; Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 10, p. 119.

estados, permitiéndose sólo la elección del vicepresidente, con carácter de presidente, una vez transcurrido un periodo intermedio.

III. El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y sus relaciones con los demás órganos del poder público

Con base en las reformas del 12 de diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe, expedidas por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza —una vez derrotado el usurpador Victoriano Huerta y habiendo abandonado éste el poder—, y según la convocatoria de Carranza del 14 de septiembre de 1916 al Congreso Constituyente extraordinario,¹⁴ con fecha 1º de diciembre de 1916 el Primer Jefe de la Revolución presentó, en la ciudad de Querétaro, un proyecto de Constitución al referido Congreso Constituyente, cuya tarea debía concluir dentro de un periodo de dos meses.

A pesar de la reciente y dura experiencia del general Díaz, respecto de la cual en el mensaje de Carranza al Congreso de Querétaro se criticaron severamente la gran concentración de poder en el Ejecutivo que había entronizado la dictadura y los graves abusos en que ésta había incurrido, el propio proyecto de Constitución presentado por Carranza se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar,¹⁵ sin tomar en cuenta que desde 1874 el texto constitucional de 1857 había sido modificado sobre el particular y aquella crítica no era del todo procedente. No obstante, Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto presentado al Congreso de Querétaro, expresó:

14 En el artículo V del decreto reformativo del Plan de Guadalupe, Carranza dispuso que “el encargado del Poder Ejecutivo someterá al Congreso de la Unión las leyes y disposiciones que hubiere dictado, a fin de que fueran estudiadas, ratificadas, reformadas o elevadas a preceptos constitucionales”. Pero el 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe de la Revolución resolvió convocar a un Congreso Constituyente extraordinario; para justificar la medida, en la exposición de motivos de la convocatoria expresó que “si bien la Constitución de 1857 consignó en su artículo 127 el procedimiento para su reforma, dicha norma no era ni podía ser un obstáculo para que el pueblo hiciera uso del derecho contenido en el artículo 39 de la misma Constitución, pues el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, conserva el inalienable derecho de alterar o modificar, en cualquier tiempo la forma de gobierno”.

15 *Vid.* Rabasa, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 138-185; sobre este particular, consúltese a De la Cueva, *op. cit. supra*, nota 2, pp. 1324-1327; Fix-Zamudio, Héctor, “El sistema presidencialista y la división de poderes”, *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, México, UNAM, vol. IX, tomo III, 1979, pp. 94-95.

[...] El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos [...] ¹⁶

Fue así como el Constituyente de Querétaro —a pesar de las advertencias de algunos diputados que se opusieron— se inclinó también por fortalecer nuevamente al Ejecutivo. Al respecto, en su mensaje al Constituyente, Carranza señaló:

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas. ¹⁷

Es conveniente advertir que algunos diputados constituyentes se opusieron al reforzamiento del Ejecutivo; así, por ejemplo, Manjarrez señaló que:

[...] La Revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del Poder Ejecutivo [...] Pero, ya repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien, señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser. ¹⁸

En su mensaje al Congreso Constituyente, Carranza también puntualizó las razones por las cuales estimaba que no era conveniente el establecimiento de un sistema parlamentario, señalando, entre otros argumentos, que éste entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857. ¹⁹

Ahora bien, es conveniente recordar que, siguiendo una tradición iniciada

¹⁶ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, tomo I, p. 267.

¹⁷ *Ibidem*, p. 267.

¹⁸ *Ibidem*, tomo II, p. 437.

¹⁹ *Ibidem*, tomo I, p. 45.

desde el artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, el artículo 49 de la Constitución de 1917 estableció: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, para después prohibir que dos o más de estos “poderes” se reúnan en una sola persona o corporación. En tanto que el artículo 49 habla del “Supremo Poder de la Federación”, éste es tan sólo la suma de competencias encargadas a los órganos de la Federación. En un Estado federal, las competencias se encuentran divididas, fundamentalmente, entre la Federación y los estados miembros o locales. El conjunto de competencias asignadas a los órganos federales es el “Supremo Poder de la Federación”. Este, a su vez, es dividido en el Legislativo, depositado en un Congreso general, el cual se subdivide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 50), el ejecutivo, depositado en un presidente de la República (artículo 80), y el Poder Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito (artículo 94).

Entre las medidas encaminadas a fortalecer al Ejecutivo respecto del Legislativo, cabe mencionar la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria (artículo 109 del texto original de 1917) y derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la carta de 1857), a la vez que se aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al funcionario (artículo 111 del texto de 1917).

Asimismo, debe mencionarse la reducción a un solo periodo de sesiones, en lugar de dos, del órgano Legislativo (artículo 62 de la Constitución de 1857 y 66 de la de 1917), así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, y confiriéndole dicha facultad al presidente, en tanto que éste podía convocar al Congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estimara conveniente (artículo 89, fracción XI, del documento de 1917), si bien en ambos aspectos, a través de reformas posteriores, se volvió en cierta medida al sistema previsto en el texto constitucional de 1874.

En cuanto al veto presidencial, se modificó lo previsto en la reforma de 1874, en tanto que se elevó la mayoría requerida para superarlo, pues en lugar de la mayoría absoluta se establecieron las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación (artículo 72, inciso c), siguiendo el modelo norteamericano.

Del mismo modo, debe mencionarse que las facultades para aceptar la

renuncia al cargo de presidente de la República, así como para examinar la cuenta anual que presente el Ejecutivo, en lugar de corresponder a la Cámara de Diputados según el texto de 1874, el Constituyente de Querétaro se las confirió al Congreso de la Unión (artículo 73, fracciones XXVII y XXVIII).

Aun cuando la Constitución de 1917 redujo el periodo presidencial a cuatro años y, “como una conquista revolucionaria”, proscribió la reelección presidencial²⁰ (si bien se permitía que los presidentes interino, provisional y sustituto volvieran a ocupar la presidencia después del periodo inmediato), entre los instrumentos adoptados por el Constituyente de Querétaro para afianzar el predominio del Poder Ejecutivo, cabe destacar el establecimiento de la elección directa del presidente de la República (artículo 81 de la Constitución en vigor), frente a la indirecta en primer grado que preveía la Constitución de 1857. Al advertir que la elección directa del presidente constitucional también una de “las conquistas obtenidas por la revolución de 1910”, en su mensaje al Congreso Constituyente, Carranza señaló que los constituyentes de 1857

[...] restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales [...] El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones [...] el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El Gobierno, entonces será justo y fuerte [...] ²¹

Otra de las medidas del Constituyente de 1917 encaminadas a robustecer al Ejecutivo fue la supresión nuevamente de la vicepresidencia, que tan nefastos resultados había tenido en nuestra historia institucional. Ante la ausencia de la vicepresidencia, un problema por definir por el Constituyente de Querétaro fue el sistema para cubrir las faltas del presidente de la República. Sobre el particular, se rechazaron los sistemas que preveían algún funcionario específico para sustituir al presidente en virtud de que también habíamos tenido amargas experiencias en tal sentido; así, por ejemplo, en 1857 era el presidente de la Suprema Corte de Justicia quien sustituía al presidente de la República, convirtiendo la

20 “Así, se llevaba a la nueva Constitución el postulado político de no reelección del Plan de San Luis de 1910. En México, una vez que una persona llegaba a la presidencia, sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente” (Carpizo, *op. cit. supra*, nota 1, pp. 55-56).

21 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit. supra*, nota 13, tomo I, p. 268.

presidencia de ese tribunal en un cargo político, habiéndose dado el caso de que José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte, efectuando un golpe de Estado, se autodesignara presidente de la República; asimismo, el sistema de 1904 que posibilitó ante las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, que ocupara la presidencia Pedro Lascurain, secretario de Relaciones Exteriores, quien duró aproximadamente cuarenta y cinco minutos como presidente, y cuyo único acto de gobierno fue designar secretario de Gobernación a Victoriano Huerta, renunciando él de inmediato y abriéndole así a Huerta, en forma expedita, el camino de la presidencia.

Lo anterior fue la causa de que el sistema de 1917 se inclinara por desvincular la sustitución del presidente de cualquier individuo de quien ya de antemano se supiera que, si aquél faltara, éste sería su sucesor. Fue así como los artículos 84 y 85 constitucionales, así como el 73, fracción XXVI, y el 79, fracción VI, establecieron el sistema que con ciertas precisiones posteriores (particularmente en 1933) continúa esencialmente en vigor, previéndose una elección indirecta del titular del Poder Ejecutivo, la cual estará a cargo del Congreso de la Unión, si estuviera reunido, o de su Comisión Permanente, si aquél no lo estuviera, cuyas características son las siguientes:

a) Si la falta absoluta de presidente ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo, en cuyo caso también se prevén dos supuestos: *i*) Que se encuentre reunido el Congreso; bajo esta situación, el Congreso —constituido en Colegio Electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras partes de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos— nombra un presidente interino y, dentro de los diez días siguientes, convoca a elecciones del presidente que deba concluir el periodo, las cuales se deben celebrar en un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho, y *ii*) Que el Congreso no estuviere reunido; en este supuesto, la Comisión Permanente nombra un presidente provisional y convoca a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los términos del inciso anterior;

b) Si la falta del presidente ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo, también se prevén dos situaciones: *i*) Que se encuentre reunido el Congreso, en cuyo caso éste, constituido en Colegio Electoral, designa al presidente sustituto que deba concluir el periodo, y *ii*) Que no se encuentre reunido el Congreso, bajo cuya hipótesis la Comisión Permanente nombra un presidente provisional y convoca al Congreso a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y nombre al presidente sustituto;

c) Si la falta del presidente es temporal, por un periodo menor de treinta

días, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o la Comisión Permanente, resuelve sobre la licencia y, en su caso, designa un presidente interino para que funcione durante el tiempo respectivo, y

d) Si la falta del presidente es temporal, pero por un periodo mayor de treinta días, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, resuelve sobre la licencia y, en su caso, designa al presidente interino; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias al Congreso, para que proceda en los términos apuntados en este inciso. Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procede conforme a los incisos a) y b) que anteceden.

Cabe advertir que, a diferencia de lo previsto a partir de 1933, el texto de 1917 permitía que el presidente provisional pudiera ser elegido por el Congreso como sustituto y que el interino pudiera elegirse para el periodo inmediato, siempre que no estuviera en funciones al celebrarse las elecciones.

En cuanto a las facultades materialmente legislativas del presidente, además de las extraordinarias para legislar en situaciones de emergencia, la reglamentaria y la de celebración de tratados internacionales que fuesen ratificados por el Senado, ya previstas anteriormente, el Constituyente de Querétaro previó las medidas de salubridad establecidas por el Consejo de Salubridad General y, en su caso, el Departamento de Salubridad —hoy Secretaría de Salud—, ambos órganos dependientes directos del presidente de la República (artículo 73, fracción XVI).

Entre otras de las principales facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República, sujetas a ciertos controles del Legislativo, se encuentran: nombrar, con la ratificación del Senado, los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales (artículo 89, fracciones II, III y IV); nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (89, fracción II); declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (89, fracción VIII); disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente de mar y tierra o para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, con el consentimiento del Senado (89, fracciones VI y VII); conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso (89, fracción IX, derogada por decreto publicado en el *Diario Oficial* del 21 de octubre de 1966); dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiénolos a la ratificación del “Congreso Federal”, en realidad, del Senado (89, fracción X); conceder, conforme a las leyes,

indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y territorios (89, fracción XIV); conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores, o perfeccionadores de algún ramo de la industria (89, fracción XV), y celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso (73, fracción VIII).

Por lo que hace al Poder Judicial, es oportuno mencionar que se vigorizó en el texto primitivo de la Constitución de 1917 la posición de los tribunales federales, en particular la de la Suprema Corte de Justicia: se suprimió el sistema artificial de la elección popular en segundo grado de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto por el artículo 92 de la carta de 1857 (si bien, previamente, por reforma de 1914 al propio artículo se había conferido la facultad de nombramiento de los referidos ministros al Senado de terna presentada por el Ejecutivo), tomando en cuenta que en la realidad los mismos eran designados directamente por el presidente de la República, y se adoptó el nombramiento por el Congreso de la Unión, a través de la mayoría absoluta de sus miembros de propuestas provenientes de cada una de las legislaturas de los estados; asimismo, se establecieron requisitos más severos sobre la idoneidad técnica para ser designado ministro de la Suprema Corte, ya que la Constitución anterior (artículo 93) requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, mientras que el artículo 95 de la carta de 1917 exige la posesión del título profesional de abogado.

En cuanto a las garantías judiciales, se estableció la inamovilidad no sólo de los propios ministros de la Suprema Corte, sino también la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad al cual sólo podrían ser removidos por “mala conducta” y previo el juicio de responsabilidad correspondiente (artículo 94, en su texto primitivo, de la Constitución de 1917), en tanto que el artículo 92 de la ley suprema de 1857 determinaba que los referidos ministros de la Corte durarían en su encargo únicamente seis años.

Finalmente, cabe mencionar que los diputados constituyentes no creyeron conveniente adoptar el sistema de control político de la constitucionalidad de las leyes, y decidieron conservar los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo. En el discurso que pronunció ante el Congreso, Carranza puso de relieve que los regímenes dictatoriales no habían respetado los derechos del hombre, por lo que era urgente reorganizar la institución para hacerla más expedita y eficaz: el juicio de amparo —decía el Primer Jefe— forma parte de la vida de nuestro pueblo y es tal vez el único baluarte de la libertad en el que creen todavía los hombres.

Estas consideraciones decidieron a Carranza a proponer la ampliación del juicio de amparo, lo cual fue bien recibido por el Constituyente de 1917.

Ahora bien, tomando en cuenta que la estructura federal no es sino otra forma de “dividir” el poder público, al distribuir las competencias entre una instancia central y las correspondientes regionales o locales, se considera conveniente aludir brevemente a la organización del sistema federal mexicano, puesto que teórica y eventualmente constituyen esferas autónomas a los órganos del poder público de la Federación, incluido el Legislativo.

En su multicitado mensaje, Carranza señaló cuál había sido la realidad del sistema federal bajo la Constitución de 1857:

Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del Centro se han injerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo han dejado que en cada Entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.²²

No obstante lo que antecede, el Constituyente de Querétaro no estableció mecanismo alguno para fortalecer nuestro federalismo. En cambio, continuó con el proceso de centralización de facultades en la Federación que periódicamente se había venido llevando a cabo desde la Constitución de 1857. Así, además de precisar y, en ocasiones, ampliar diversas facultades del Congreso de la Unión, se le confirieron a éste otras para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 constitucional: expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos; definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, y expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (artículo 73, fracciones X, XX, XXI y XXIV).

²² *Ibidem*, p. 261.

Asimismo, si bien se recogió el sistema rígido de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, adoptado en 1857 en términos similares a la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, se flexibilizaron las llamadas facultades implícitas, en tanto que para su procedencia no se requirió más que las leyes fueran necesarias y propias para hacer efectivas las explícitamente conferidas, como ocurría en 1857 y en el modelo norteamericano, sino que el Constituyente de Querétaro estableció que bastaría que tales leyes se consideraran sólo “necesarias” para tal objeto por el Congreso de la Unión, para que se estimaran procedentes, lo cual implicó una ampliación de las facultades expresamente conferidas a la Federación, en detrimento de las reservadas a los estados (artículo 73, fracción XXIX, del texto de 1917, y XXX del vigente).

IV. El Estado mexicano posrevolucionario y el continuo reforzamiento del Ejecutivo respecto del Legislativo

Diversas reformas constitucionales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de Querétaro —entre las que sobresalen las promulgadas en 1927 y 1928—, tendieron a fortalecer nuevamente al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en especial por la forma tan generosa en que varias de esas facultades fueron desarrolladas por la legislación ordinaria, así como por el surgimiento de prácticas y costumbres que ampliaron la competencia del Ejecutivo, amén de aquellas derivadas de la estructura del sistema político bajo el régimen de partido predominante, cuya jefatura real ha correspondido al presidente de la República, todo ello contribuyendo a que éste tuviera un poder excesivo en distintas áreas.²³

Cabe apuntar, sin embargo, y como se apreciará en el desarrollo del siguiente tema, que después de un periodo de transición en que junto a reformas que robustecieron al Ejecutivo hubo otras que buscaron fortalecer, así fuese incipientemente, a los otros órganos, y a partir de la década de los setenta el proceso de concentración de facultades se ha revertido para beneficiar a los órganos legislativo y Judicial, si bien es claro que todavía no se obtiene el equilibrio deseado, en buena medida debido también a la estructura del sistema político mexicano, aun

²³ En este sentido, siguiendo a Jorge Carpizo, quien afirma: “El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político” (*op. cit. supra*, nota 1, p.82).

cuando se han dado pasos importantes para su modernización.

1. *La presidencia y sus relaciones con el Legislativo*

Una de las etapas más significativas, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, en cuanto a favorecer el predominio del Poder Ejecutivo, fueron las reformas de 1927 y 1928 que pretendían, en el fondo, beneficiar al general Alvaro Obregón. Entre las principales reformas se encontraron aquellas que —sin importar el carácter acentuadamente antirreeleccionista de la Revolución y el Congreso Constituyente— establecieron la posibilidad de reelección por una sola vez, mediando otro periodo, y la reelección indefinida, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato, así como la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años. Sin embargo, como se sabe, Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, en tanto que por decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1933 se volvió a reformar la Constitución para prohibir en forma absoluta la reelección presidencial²⁴ —sin modificar el periodo de seis años—, en términos más severos que el texto original de 1917, ya que mientras en éste los presidentes con carácter interino, provisional y sustituto no podían ser elegidos para el periodo inmediato, pero sí después, conforme a la reforma de 1933, en vigor, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar ese cargo.²⁵

El reforzamiento del Ejecutivo con respecto del Legislativo durante la época posrevolucionaria se aprecia principalmente en la ampliación de facultades materialmente legislativas al presidente de la República, así como en la reducción de los controles interorgánicos del Congreso y en el incremento de los intraorgánicos en este último.²⁶

En el sistema mexicano, donde la intervención del Ejecutivo en el proceso

24 "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1.º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

25 Vid. Carpizo, Jorge, "El principio de no reelección", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 121-124.

26 Cfr. Barquín, Manuel, "Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 67 y 81; Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 2, pp. 48-51.

legislativo es clara y definida, el artículo 71, fracción V, constitucional —a diferencia del modelo presidencial de los Estados Unidos—, otorga al presidente el derecho de iniciativa, mismo que ha ejercido en lo que podría llamarse en la práctica como un monopolio (en el caso de México, el 98% de las iniciativas legislativas provienen del Ejecutivo),²⁷ merced al hecho de que a los otros órganos a quienes también lo otorga, se encuentran en la imposibilidad de competir con el Ejecutivo, entre otras razones, debido a que éste cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos, lo cual es un hecho generalizado en los países contemporáneos.²⁸

Cabe destacar que las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo son aprobadas generalmente por el Congreso sin modificaciones sustanciales e, incluso, un gran número de ellas han sido aprobadas en sus términos por unanimidad, especialmente durante el maximato y la década posterior, en que fueron frecuentes los años en que el 100% de los proyectos de ley presidenciales se aprobaron de esa manera.²⁹ Conviene mencionar también la importancia de la facultad de iniciativa de reforma constitucional en manos del Ejecutivo, quien ha promovido o, cuando menos, apoyado, la gran mayoría —si no es que todas— de las trescientas setenta y dos enmiendas de que ha sido objeto el texto de 1917.³⁰

Por otra parte, como se apuntó, la misma Constitución otorga facultades legislativas directas al presidente de la República, en algunos aspectos de la salubridad general (artículo 73, fracción VI, bases la. a 4a.), y particularmente, la atribución de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I), la que asume una gran trascendencia en la vida moderna, ya que a través de esta facultad reglamentaria se otorga operatividad a las leyes generales y se regula una parte considerable de los complicados aspectos técnicos de la administración moderna; sin olvidar las amplias potestades presidenciales para celebrar

27 Cfr. Manzanilla Schaffer, Víctor, "El proceso legislativo", ponencia presentada en las Mesas Redondas sobre Política y Proceso Legislativos, celebradas del 15 al 19 de agosto de 1983 y organizadas por el Senado de la República y la UNAM, versión mecanográfica, p. 6.

28 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Política y proceso legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 37.

29 Vid. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 17a. ed., México, Era, 1986, pp. 29-33.

30 Cfr. "Resumen de los artículos adicionados y reformados de la Constitución general", *Constitución Política Mexicana*, México, Ediciones Andrade, tomo I, pp. 153-156. Sobre el problema de la reforma constitucional, vid. Madrazo, Jorge, "Las reformas constitucionales del sexenio 1976-1982", *Anuario Jurídico IX-1984*, México, UNAM, 1984, pp. 113-144; Valadés, Diego, "La Constitución reformada", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, tomo II, pp. 185-330.

tratados y convenios internacionales, tomando en consideración que los mismos se incorporan al orden jurídico interno (en el entendido de que en los últimos tiempos dichos tratados son minoritarios frente a la gran variedad de otro tipo de convenios, que en el derecho estadounidense han recibido el nombre de ejecutivos —*executive agreements*—, así como los numerosos convenios de intercambio económico y cultural, la emisión de votos en los organismos internacionales, el canje de notas e inclusive los cada vez más frecuentes acuerdos personales con otros jefes de Estado o de gobierno),³¹ así como los casos de delegación de facultades extraordinarias para legislar.

En cuanto a esto último, es conveniente señalar como una grave violación al principio de la “división de poderes” la continua delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, a pesar de la prohibición expresa del artículo 49 constitucional para otorgarlas fuera de los casos previstos en el artículo 29 del mismo ordenamiento, continuándose con la costumbre en contrario, avalada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, de que el Ejecutivo legislara en tiempos de paz y sobre todas las materias, la cual se originó desde el siglo XIX y se continuó por Carranza —a pesar de que en su mensaje al Congreso Constituyente la había criticado severamente— y varios de los presidentes que le sucedieron hasta la reforma de 1938 al referido artículo 49, que no hizo sino reiterar la prohibición ya prevista.³²

Sin embargo, en 1951 se reformó otra vez el artículo 49 constitucional para agregar otra excepción al otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, correspondiente a las contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 de la ley suprema, que trata de las atribuciones extraordinarias para regular la situación económica y comercial, mismas que invariablemente se le conceden cada año en materia de impuestos de importación y exportación al expedirse la respectiva Ley de Ingresos.³³

31 *Vid.* Pereznieta Castro, Leonel, “La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo. El caso de México”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 3181-3189.

32 La adición superflua de 1938 al artículo 49 constitucional estableció: “En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar” (*vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 49”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 119-129; asimismo, Martínez Báez, *op. cit. supra*, nota 10, pp. 107-108; Tena Ramírez, *op. cit. supra*, nota 10, pp. 133-134).

33 La adición de 1951 estableció: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el párrafo del artículo 31, se otorgarán facultades extraordinarias pra legislar” (*cf.* Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 143-148; Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 31, pp. 100-101; Orozco Henríquez, J. Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Miguel Angel Porrúa, 1985, tomo I, p. 654).

En cuanto a la estructura interna del órgano Legislativo, es conveniente tener presente que de acuerdo con las características del sistema político mexicano y el régimen de partido predominante, a cuya cabeza se encuentra el presidente de la República, no se ha generado oposición importante alguna en el Congreso que propicie el ejercicio de un auténtico control interorgánico frente al Ejecutivo, si bien a partir de la reforma política de 1977 lo anterior está paulatinamente cambiando, como se verá en el desarrollo del siguiente apartado.

Por lo pronto, cabe señalar que en 1933, junto con la reforma constitucional que prohibió en forma absoluta la reelección presidencial, se estableció la prohibición de la reelección inmediata para los legisladores, lo cual ha contribuido a impedir la profesionalización de la carrera parlamentaria y a acentuar la dependencia del legislador respecto del Ejecutivo debido a su frecuente interés en obtener un eventual puesto en la administración pública una vez concluido su periodo.

Estrechamente aunada a lo anterior, encontramos la reforma introducida también en 1933, por medio de la cual se abolió la renovación parcial del Senado a la mitad del periodo, lo que también contribuyó a impedir que el legislador desarrollara un espíritu de cuerpo y, consecuentemente, una auténtica independencia del Poder Ejecutivo, si bien recientemente se volvió a la idea original de 1917.

Con respecto a las reformas constitucionales a la Comisión Permanente, fuera de las relativas a su estructura y la atribución que se le confirió en 1923 para convocar de oficio al Congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias y que se comentarán en el próximo apartado, las demás se refieren a facultades nuevas de carácter instrumental o a algunas que se han ido sustrayendo de las cámaras legislativas, en favor de la comisión de receso, pero que en nada acrecientan la fuerza del organismo Legislativo frente a las demás ramas de gobierno.³⁴

Según Jorge Carpizo, las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes:

- a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea;
- b) Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera

³⁴ Vid. Valadés, Diego, "Las transformaciones del Poder Legislativo mexicano", *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, tomo III, pp. 45-71.

política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular e, incluso, en el Poder Judicial;

c) Relacionado con el inciso anterior; por agradecimiento, pues saben que le deben el sitio;

d) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y

e) Aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la del menor esfuerzo.³⁵

De menor importancia, en opinión del propio Carpizo, son las siguientes razones expuestas por Moreno Sánchez: a) Que los legisladores no pueden hacer carrera legislativa porque no son susceptibles de reelección para el periodo inmediato, y b) La existencia de un solo periodo de sesiones en los meses en que hay más fiestas y días de descanso, así como que las sesiones no son diarias y tienen lugar sólo por las mañanas.³⁶

2. *El organismo judicial y sus relaciones con el legislativo*

Como parte de las reformas constitucionales de 1928, encaminadas a robustecer al Ejecutivo, con fecha 20 de agosto de ese año se publicaron diversas modificaciones a la estructura y organización de la Suprema Corte de Justicia. Fue así como se alteró el texto original del artículo 96 constitucional, que establecía el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el Congreso de la Unión, a propuestas diversas de cada legislatura local, para sustituirlo por un mecanismo similar al estadounidense —si bien, en éste, se aplica a todos los jueces federales— a través del cual tales ministros son designados por el presidente de la República con aprobación del Senado, pero que en la práctica ha funcionado de manera muy distinta al modelo.³⁷

Asimismo, si bien se conservó la inamovilidad para los ministros de la Suprema Corte y para los magistrados y jueces federales, al mismo tiempo se adicionó el artículo 111 de la Constitución federal, para otorgar al presidente de

³⁵ Carpizo, *op. cit. supra*, nota 1, p. 115.

³⁶ *Ibidem*, p. 116; Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de México*, México, Editorial Extemporáneos, 1970, pp. 60-63.

³⁷ En efecto, el actual sistema de designación opera, en realidad, de manera muy distinta al modelo de Estados Unidos, ya que los nombramientos de jueces federales en este país están sometidos a un control muy estricto por parte de la Comisión Judicial del Senado (*vid.* Fix-Zamudio, Héctor, "México: El organismo Judicial 1950-1975", *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1977, pp. 42-66).

la República la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, no sólo de los miembros de la judicatura federal, sino también la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los entonces territorios, así como la de los jueces del orden común, destitución que procedía cuando la propia Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, lo decidían por mayoría absoluta de votos, sin perjuicio de la responsabilidad legal correspondiente. Durante la vigencia de este precepto —derogado atinadamente en 1982, después de las frecuentes críticas de la doctrina—, dicho instrumento se utilizó en algunas ocasiones en los años posteriores a aquella reforma, para destituir a jueces inferiores, federales y del orden común. Al respecto, Jorge Carpizo señala que en 1929 se utilizó una vez, otra en 1931 y nueve, a la vez, en 1932, resultando todos los jueces respectivos destituidos sin audiencia y por unanimidad, generando un precedente adverso a la estabilidad e independencia judicial.³⁸

Por otra parte, es importante destacar que la inamovilidad de los integrantes del organismo Judicial Federal, que según el pensamiento del Constituyente de 1917 debía estimarse como uno de los medios más eficaces para lograr la autonomía del propio organismo y su equilibrio frente a las otras dos ramas de gobierno, sufrió una serie de vicisitudes, pues llegó a suprimirse, restablecerse y vuelto a suprimir; hasta que por fin se ha consagrado como una institución fundamental de nuestro sistema político constitucional. En efecto, en la citada reforma al artículo 94 constitucional de 20 de agosto de 1928, se ratificó la inamovilidad de los integrantes del organismo Judicial que a partir del año de 1923 estableció el texto primitivo, pero la subsecuente modificación de dicho precepto, según decreto de 15 de diciembre de 1934, determinó que durarían seis años; en tanto que la reforma de 21 de septiembre de 1944 nuevamente restableció la inamovilidad judicial, la cual se conservó en la reforma de 19 de febrero de 1951, y sólo se introdujo la modalidad, en el primer párrafo del artículo 97 de la

38 Vid. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 1, pp. 185-186.

propia ley suprema en el sentido de que los magistrados de circuito y jueces de distrito designados por la Suprema Corte, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran reelectos o promovidos a cargos superiores, se considerarán inamovibles.³⁹

Ahora bien, aun cuando nuestra Constitución prevé diversas “garantías judiciales” –como la inamovilidad o el que la remuneración a tales funcionarios no pueda ser disminuida (artículo 94)– son varios los factores que, se aduce, impiden al organismo Judicial, inclusive a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, desempeñar una función independiente, entre los que se destaca:

a) La vinculación, más o menos variable, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la elite en el poder, ya que son nombrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, el cual, formado por lo general íntegramente por miembros del partido predominante, jamás ha rechazado los nombramientos efectuados por aquél; por lo que es muy pequeña la posibilidad de que se genere una oposición judicial importante a la política presidencial;

b) La facultad que desde 1928 se confirió al presidente (pero derogada el 28 de diciembre de 1982) para solicitar la destitución por “mala conducta” de cualquier funcionario judicial federal, o del orden común respecto del Distrito Federal y de los entonces territorios, ante la Cámara de Diputados, quien decidía primero, y la de Senadores después, por mayoría absoluta de votos, sobre la procedencia de la petición. La facilidad con que el presidente pudo conseguir las destituciones solicitadas durante los años inmediatos al establecimiento de dicha facultad ocasionó que los jueces, ante un enfrentamiento

³⁹ El último párrafo del artículo 94 constitucional vigente (*Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1982 cuyo texto se conservó en la reforma publicada el 10 de agosto de 1987) establece: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución”, esto es, previo juicio político, por haber incurrido en alguna causal de dicho juicio, o declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, en caso de haber cometido algún delito. El primer párrafo del artículo 97, por su parte, prescribe: “Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.”

político con el presidente, prefirieran renunciar previamente;⁴⁰

c) La facultad de los órganos políticos de gobierno para modificar las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, a través del procedimiento de reforma constitucional⁴¹ que, a pesar de ser formalmente rígido, ha resultado ser sumamente accesible, o bien, en su caso, mediante el todavía más expedito proceso legislativo ordinario;

d) El procedimiento de reforma constitucional se ha utilizado también, como se señaló, para reforzar el sistema presidencialista mexicano, manipulando las disposiciones sobre nombramientos y remoción de los funcionarios judiciales;

e) La posibilidad de los órganos políticos para restringir la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia, a través del proceso legislativo, como ocurrió, por ejemplo, con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que entraron en vigor el primero de enero de 1958, las cuales, si estrictamente no afectaron la jurisdicción de la Corte, pues sólo trasladaron al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia el conocimiento en segunda instancia de los juicios de amparo interpuestos contra la inconstitucionalidad de una ley, que anteriormente correspondía a las salas de la misma Corte según su materia, en realidad frustraron la creciente tendencia de la Sala Administrativa a someter la legislación fiscal a una

⁴⁰ Cfr. Padgett, Vincent L., *The Mexican Political System*, 2a. ed., Boston, 1977, p. 203.

⁴¹ En 1951, por ejemplo, la resolución de la Corte que había considerado inconstitucional la legislación que concedía amplios poderes discrecionales al presidente sobre tarifas y otros controles económicos (cfr. Compañía Maderera de Miravalles, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Epoca, tomo CLX, 1951, p. 2096), fue anulada con efectos hacia futuro por la reforma constitucional a los artículos 49 y 131, este último habilitando al presidente con facultades extraordinarias para legislar sobre el particular (vid. Baker, Richard D., *Judicial Review in Mexico. A study of the Amparo Suit*, Austin, The University of Texas Press, 1971, pp. 148-151)

revisión estricta de su constitucionalidad;⁴²

f) El enorme rezago de la Suprema Corte —a pesar de los paliativos previstos por las reformas constitucionales de 1928, 1934, 1951, 1967 y otras posteriores—, derivado principalmente de su pesada labor casacionista en los casos del llamado “amparo de la legalidad”, en virtud de la amplia interpretación asignada al artículo 14 constitucional y que extiende la competencia de la Corte a casi todos los asuntos judiciales del país,⁴³ impidiéndole concentrar su atención en su relevante función como defensor e intérprete máximo de la Constitución (si bien por reforma de 1987, como se comentará en el próximo apartado, esta situación podrá cambiar);

g) Las limitaciones intrínsecas del organismo Judicial, en cuanto a la imposibilidad de ejecutar sus propias decisiones⁴⁴ y de autofinanciar sus programas y actividades,⁴⁵ dependiendo para el efecto de los órganos Ejecutivo y Legislativo, y

h) Además de los aspectos anteriores, es conveniente destacar la ampliación que han tenido las atribuciones jurisdiccionales de la administración, con la creación y desarrollo de los tribunales administrativos, que surgieron en el seno de la administración pública pero han ido obteniendo el organismo Judicial ni disfrutan de las mismas garantías de sus miembros.

3. La centralización de facultades legislativas

El federalismo mexicano —en forma similar a lo que ocurre en otros sistemas federales contemporáneos—⁴⁶ se ha caracterizado por un proceso de centraliza-

42 *Vid. Baker, op. cit. supra*, nota 86, pp. 77-78.

43 En 1975, por ejemplo, el rezago de amparos promovidos contra actos administrativos exclusivamente en materia administrativa en la Suprema Corte de Justicia alcanzó más de cinco mil casos que incluían 1 120 ejecutorias incumplidas (*cf. Excelsior*, noviembre 15 de 1975, p. 22-A, citado por Schwarz, Carl, “Hacia nuevos controles no judiciales contra la arbitrariedad administrativa y otros abusos: la experiencia mexicana”, *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1977, p. 175).

44 *Cfr. ibidem*; Orozco Henríquez, J. Jesús, *Federalism and Supreme Court in the United States and Mexico*, MCL thesis, UCLA Law School, Los Angeles, 1979, pp. 191-192.

45 El organismo Judicial ha recibido siempre un porcentaje menor del presupuesto que el asignado a los órganos políticos del gobierno (*vid. Wilkie, James W., The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, 2a. ed., Berkeley, University of California Press, 1970, pp. 121-126). Para solucionar esta situación, el maestro Fix-Zamudio ha propuesto la autonomía financiera del organismo Judicial, la cual podría obtenerse, por ejemplo, asignando un porcentaje mínimo de los ingresos ordinarios del Estado para la función judicial (*vid. Fix-Zamudio, Héctor, Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México, UNAM, 1974, pp. 46-47).

46 *Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “The Mexican Federal System”, ponencia presentada en el coloquio Comparative Law in a Federal Context, Munich, Alemania, 15 al 17 de septiembre de 1987, en prensa.*

ción de facultades y recursos siempre creciente, con algunos intentos importantes, pero incipientes, por revertir la tendencia respectiva. Es claro que este proceso de centralización se traduce en el incremento de facultades y recursos a disposición del Legislativo y del propio Ejecutivo, en detrimento de los correspondientes a las entidades federativas.

La primera de las múltiples reformas a la Constitución de 1917 fue precisamente para conferir al Congreso de la Unión una facultad que anteriormente se encontraba reservada para los estados, iniciando así la cuenta de las cuarenta y siete reformas que ha sufrido el artículo 73 constitucional —por mucho, el precepto del texto fundamental que más enmiendas ha tenido—, varias de las cuales ampliaron o explicitaron las facultades del Congreso para legislar en diversos aspectos, si bien incluso otros artículos también le confirieron atribuciones equivalentes:

i) En 1921, con el programa de José Vasconcelos y el apoyo de Álvaro Obregón, la educación pública recibió en México su primer impulso serio. Con el propósito de estimular la llamada “federalización de la enseñanza” (estrictamente, aunque resulte paradójico, “centralización”) el 8 de julio de 1921 se reformó la Constitución; por una parte, la entonces fracción XXVII del artículo 73, para dotar al Congreso de la Unión de nuevas facultades en materia educativa y, por otra, el artículo 14 transitorio para tildar en el mismo la supresión acordada por el Constituyente de Querétaro de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública.⁴⁷

En cuanto al primer aspecto de la reforma de 1921, la entonces fracción XXVII facultó al Congreso para “establecer y sostener en toda la República” diversas instituciones educativas que enumeraba —funciones que, por su naturaleza propiamente corresponden al ejecutivo—, así como para “legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”, es decir, las establecidas y sostenidas por la Federación. Congruente con lo anterior, la reforma reconocía idéntica facultad a los estados, pues a su potestad de crear escuelas debía corresponder la de legislar sobre las mismas: “La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”.

Como advierte el distinguido jurista Tena Ramírez, esta disposición sólo cabe interpretarla en el sentido de que los estados podrían legislar en el ramo educa-

47 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 3o.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 10.

cional por lo que mira a los planteles que ellos establecieran, ya que correspondía a la Federación legislar sobre los suyos propios, según lo previsto categóricamente en la primera parte del precepto. De este modo, era la Constitución misma y no el Congreso de la Unión —como se previno con posterioridad—, la que deslindaba los campos federal y local, por lo que en materia educativa la concurrencia se daba únicamente dentro del tema general de la educación pública, no en cuanto al ámbito concreto de cada competencia.⁴⁸

La “federalización” de la tarea educativa, aunque restringida, la hizo posible la reforma constitucional de 1921, pero la concurrencia que de allí surgió inspiró con el tiempo la conveniencia de instituir un regulador, que distribuyera, unificara y coordinara la educación en toda la República. A tal finalidad respondió la reforma de 1934 —al artículo 3o., último párrafo (hoy fracción IX) y al artículo 73, fracción desde entonces XXV, y que corresponde a la antigua XXVII, pero que pasó a ocupar tal número en virtud de la supresión de dos fracciones previas—, que por ello implicó una innovación en nuestra técnica constitucional. La triple tarea de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, la encomendó la reforma de 1934 al Congreso de la Unión a manera de regulador en función legislativa. De este modo, desde el año de 1921 hasta antes de 1924 las entidades federativas gozaron constitucionalmente de una auténtica autonomía, en la materia que les permitía, dentro de su jurisdicción, determinarse por medio de sus constituciones, de sus leyes y de sus actos administrativos. “Mas a partir de 1934 —apunta Tena Ramírez—, la autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión”,⁴⁹ en cuanto a la distribución de la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, así como a la fijación de las aportaciones económicas correspondientes y la imposición de sanciones por incumplimiento, en los términos de la Ley Federal de Educación publicada en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1973, y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada el 29 de diciembre de 1978.

Conviene señalar, sin embargo, que la facultad conferida al Congreso de la Unión por la fracción XXV del artículo 73 constitucional para legislar en todo lo que se refiere a aquellas instituciones educativas que se encuentra habilitado para “establecer, organizar y sostener en toda la República”, cabe entenderla sólo con respecto a los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza a

48 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, p. 388.

49 *Ibidem*, p. 393.

la de los estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una competencia “coincidente”⁵⁰ en la impartición de la enseñanza por el poder público: La federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales, y la estatal, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene.⁵¹

ii) Uno de los preceptos más relevantes de la Constitución de 1917 fue la tutela a los trabajadores contenida en el artículo 123. En su redacción original este precepto facultaba al Congreso y a las legislaturas locales para expedir leyes sobre trabajo en las siguientes condiciones: *a)* Que se fundaran en las necesidades de cada región; *b)* Que no contraviniesen las bases que el propio artículo 123 proporcionaba, y *c)* Que rigieran el trabajo de “obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo”. Una reforma de 1929 a la fracción X del 73 *centralizó la materia laboral* y convirtió al Congreso de la Unión en el único órgano con facultades para legislar en esa materia, en tanto que la actividad jurisdiccional se ha compartido entre las autoridades federales y locales, si bien con el correr del tiempo se han ido restringiendo las atribuciones de éstas.

Así, mientras que la reforma de 1929 estableció que las leyes del trabajo serían aplicadas por las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, salvo cuando se tratara de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, así como los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, posteriores reformas a la propia fracción X del artículo 73 y, a partir de 1942, a la fracción XXXI del artículo 123, ampliaron tales excepciones. En 1933 se centralizó la jurisdicción del trabajo en la industria textil; en 1934, las obligaciones patronales en materia educativa; en 1940, la industria eléctrica; en 1942, la industria cinematográfica, hulera y azucarera, las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, las empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales, los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas y los contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; en 1962, la industria petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explota-

50 Vid. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 250-256.

51 Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 45, pp. 10-11; Valadés, Diego, “Derecho de la educación”, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM-LGEM, 1983, tomo II, pp. 1349-1393.

ción de los minerales básicos, el beneficio y fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, además del cemento; en 1975, la industria automotriz, productos químico-farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos, así como bebidas envasadas; en 1978, industria calera, las autopartes mecánicas y eléctricas de la industria automotriz, la maderería básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; la vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; la tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; igualmente, las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, contando sobre esto último con el auxilio de las autoridades estatales, y finalmente, en 1990, los servicios de banca y crédito.

Cabe mencionar también aquí que por decreto publicado el 5 de diciembre de 1960 se introdujo otra reforma que dividió en apartados "A" y "B" el artículo 123 constitucional, facultado en este último al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre trabajo para regir entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal, así como de los entonces territorios, y sus trabajadores, incorporando al texto constitucional los principios básicos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 27 de septiembre de 1938.

iii) En 1934 se facultó al Congreso para legislar sobre energía eléctrica y para establecer los impuestos respectivos, de cuyos rendimientos debería participar a los estados y municipios en los términos que las autoridades federales y locales acordaran (artículo 73, fracción X); asimismo, se le dieron atribuciones para dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros (artículo 73, fracción VI).

iv) En 1935 se facultó al Congreso para legislar sobre industria cinematográfica (artículo 73, fracción X).

v) En 1942 se facultó al Congreso para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, las instituciones de crédito y sociedades de seguros, y los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; así como las contribuciones especiales sobre —además de la energía eléctrica— la producción y consumo de tabacos labrados, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los cerillos y fósforos, el aguamiel y productos de su fermentación y la explotación forestal, previéndose la participación de las entidades federativas en el rendimiento de

esas contribuciones especiales, en los términos que determine la ley federal, en tanto que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (artículo 73, fracción XXIX).

vi) En 1944 se incorporó dentro de las instituciones armadas a la fuerza aérea, facultando al Congreso para levantarla, sostenerla y reglamentar su organización y servicios (artículo 73, fracción XIV).

vii) En 1947 se centraliza la facultad de legislar sobre juegos con apuestas y sorteos (artículo 73, fracción X).

viii) En 1949 se amplió la facultad del Legislativo federal para establecer contribuciones especiales sobre la producción y el consumo de cerveza (artículo 73, fracción XXIX).

ix) En 1966 se amplía la facultad del Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional (artículo 73, fracción XXV).

x) En 1967 se le confirieron atribuciones al Congreso para legislar sobre las características y el uso de la bandera, escudo e himno nacionales (artículo 73, fracción XXIX-B); igualmente, para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal (o del Distrito Federal) y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones (artículo 104, fracción I, y según decreto del 29 de julio de 1987 quedó incorporado al artículo 73, fracción XXIX-H).

xi) En 1971 se previó que las medidas que el Consejo de Salubridad haya puesto en vigor para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán también después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen (artículo 73, fracción XVI, base 4a.). Por otra parte, se convirtió en materia federal la regulación de los permisos para portar armas, en lugar de ser objeto de reglamentos de policía, al establecerse que: “La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas” (artículo 10).

xii) En 1976 se otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que establezcan la “conurrencia” —estrictamente, coincidencia—⁵² entre el gobierno federal, el de los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas

52 Vid. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 48, pp. 250-256.

competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o del artículo 27 constitucional (artículo 73, fracción XXIX-C). Asimismo, para expedir aquellas que determinen los derechos de soberanía y las jurisdicciones en la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, la cual se extiende a doscientas millas náuticas (artículo 27, párrafo 8o).

xiii) En 1983 se explicitaron las facultades del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, y para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transformación de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F).

xv) En 1987 también se explicitó la atribución del Congreso para expedir leyes que establezcan la “conurrencia” —mejor dicho, la coincidencia— del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G).

4. La intervención federal a través del Senado

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917 se continuó con la práctica nefasta para el sistema federal mexicano de remover, a través de la llamada “desaparición de poderes”, a los gobernadores que no se sometían a la voluntad del presidente de la República, para lo cual éste se llegó a valer del Senado e, incluso, de la Comisión Permanente, fuera del marco y espíritu previstos en la fracción V del artículo 76 constitucional.

En efecto, no obstante que tal fracción no establece al órgano facultado para declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado, sino tan sólo autoriza al Senado para declarar que, ante el hecho de la desaparición, es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, a través de lo que se puede considerar como una costumbre constitucional complementaria, se facultó también al propio Senado y a la Comisión Permanente para determinar cuándo habían desaparecido los órganos constitucionales estatales, la cual fue ejercida de manera anárquica y arbitraria, sirviendo frecuentemente para afianzar la prepon-