

Sistema Presidencial, Congreso y Presidente



KGF3123.G35 2015

Gamas Torruco, José, autor

Sistema presidencial, congreso y presidente / texto José Gamas Torruco, Mario Santiago Juárez; ilustraciones Herenia González Zúñiga. - 1ª edición. México : Suprema Corte de Justicia de la Nación : UNAM : Museo de las Constituciones, 2015.

40 p. : ilustraciones a color.

(La Constitución comentada para niñas, niños, jóvenes y para todos; fascículo 9)

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-02-3713-3

ISBN FASCÍCULO 9: 978-607-02-5516-8

1. Presidentes -- México -- Literatura juvenil. 2. Poder ejecutivo -- México -- Literatura juvenil. 3. Historia constitucional -- México -- Literatura juvenil.

Primera edición: 2015

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez, núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C. P. 06065, México, D. F.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Torre de Rectoría 9º piso
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán
C. P. 04510, México, D. F.

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-02-3713-3

ISBN FASCÍCULO 9: 978-607-02-5516-8

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

Impreso en México / Printed in Mexico

Esta obra estuvo al cuidado del Museo de las Constituciones, UNAM, México.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

PRIMERA SALA

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Eduardo Medina Mora Icaza
Ministro Juan N. Silva Meza

COMITÉ EDITORIAL

Lic. Bertha Fernández García de Acevedo
Secretaria General de la Presidencia

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
Coordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis

Lic. Diana Castañeda Ponce
**Titular del Centro de Documentación y Análisis,
Archivos y Compilación de Leyes**

Lic. Carlos Avilés Allende
Director General de Comunicación y Vinculación Social

Dr. Héctor Arturo Hermoso Larragoiti
Director General de Casas de la Cultura Jurídica

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Narro Robles

Rector

Dr. Eduardo Bárzana García

Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez

Secretario Administrativo

Dr. Francisco José Trigo Tavera

Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique Balp Díaz

Secretario de Servicios a la Comunidad Universitaria

Dr. César Iván Astudillo Reyes

Abogado General

Renato Dávalos López

Director General de Comunicación Social

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Dra. Estela Morales Campos

Coordinadora

Mtro. Rubén Ruiz Guerra

Secretario Académico

Mtro. Antonio Sierra García

**Secretario Técnico de Divulgación de las Humanidades
y de las Ciencias Sociales**

MUSEO DE LAS CONSTITUCIONES

Mtro. José Gamas Torruco

Director

Sistema Presidencial, Congreso y Presidente

Coordinador general

José Gamas Torruco

Coordinadores académicos

Susana Thalía Pedroza de la Llave

Mónica González Contró

Salvador Felipe Arias Ruelas

Carolina Miranda Luévano

Texto

José Gamas Torruco

Mario Santiago Juárez

Apoyo pedagógico

Javier Arévalo Zamudio

Diseño de la serie

Pablo Labastida Castro

Ilustraciones

Herenia González Zúñiga

COMITÉ EDITORIAL UNAM

Dr. Héctor Fix Fierro

Dr. Diego Valadés Ríos

Dr. Daniel Barceló Rojas

Instituto de Investigaciones Jurídicas

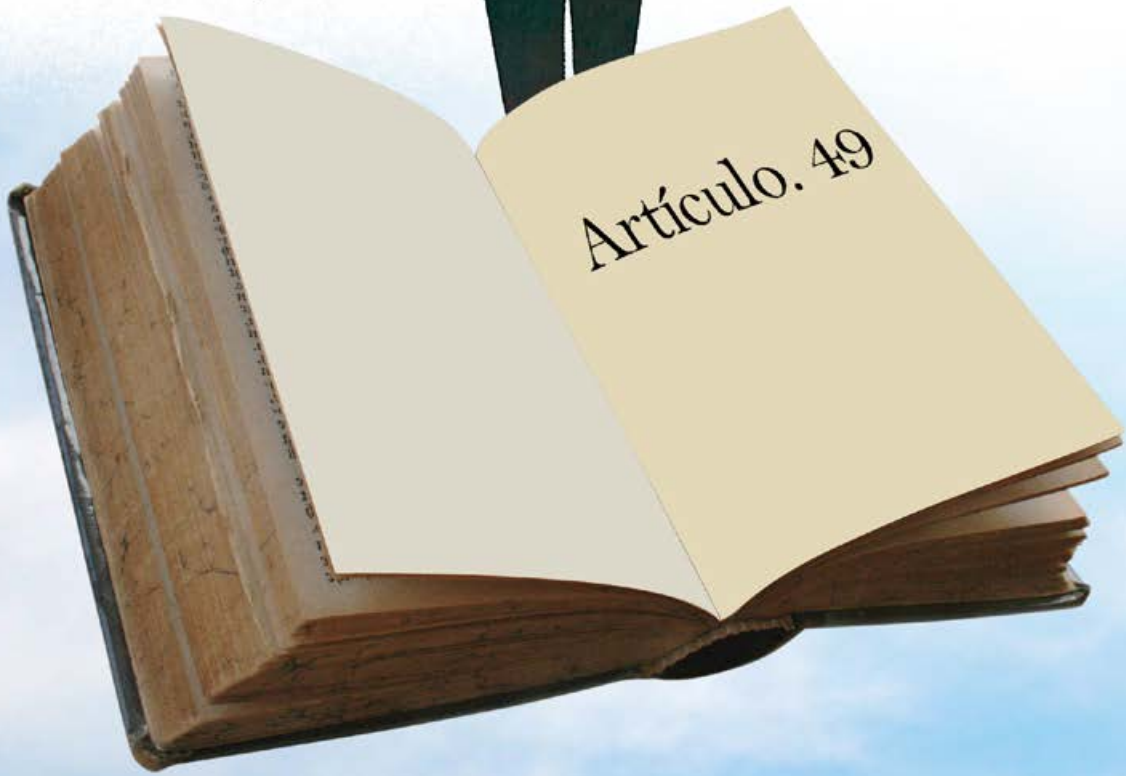


Sistema Presidencial, Congreso y Presidente





Artículo. 49



Sistema Presidencial, Congreso y Presidente

Don Abelardo: Vamos a platicar el día de hoy sobre algo que ya habíamos comenzado a explicar. ¿Recuerdan que la vez pasada adelantábamos cómo se distribuye el **poder** según nuestra Constitución?

Santiago: Sí, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Don Abelardo: Ésa es la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional. Los poderes son los órganos del Estado encargados de ejercer las **funciones** que la Constitución establece: crear la **ley**, aplicarla y resolver los conflictos derivados de ésta. Se les llama “poderes”, porque sus decisiones pueden impo-



nerse aun contra la voluntad del obligado. Se basa en tres principios: el primero, el Supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el segundo señala que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, y el tercero, que el Congreso puede conceder al presidente de la República facultades extraordinarias sólo en casos excepcionales. Cada uno de los poderes tiene definida su propia zona de acción, es decir, las facultades que puede



ejercer. Lo que significa que no pueden hacer lo que no tienen autorizado por la propia Constitución.

Ramiro: El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La función principal del Congreso es la elaboración de las leyes, o sea, normas de cumplimiento obligatorio. Ya vimos la vez pasada cómo se eligen los diputados y senadores. Por su parte, el titular del Poder Ejecutivo es una sola persona: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Presidente de la República. Una de sus funciones principales es promulgar, o sea, dar a conocer la ley para hacer obligatorio su cumplimiento, así como aplicarla y, en su caso, reglamentarla, o sea, expedir normas obligatorias que faciliten su cumplimiento.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y, como órgano de administración y vigilancia, el Consejo de la Judicatura Federal. Su función es resolver los conflictos derivados de las leyes federales, proteger los derechos humanos y garantizar el cumplimiento de la Constitución en todo el territorio nacional. Los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo son electos por el pueblo; los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son escogidos por los otros dos Poderes porque se requiere preparación especializada para desempeñar sus cargos. En fin, este Poder requiere una amplia explicación la cual iniciamos hoy, pero que vamos a completar más adelante.

Valeria: ¿Qué significa lo de “no reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación” como señala el segundo principio? Parece complicado.

Don Abelardo: Mira, si una sola persona o grupo hiciera las leyes y las aplicara tendría todo el poder y tendería a abusar de él. La historia está plagada de ejemplos en los que así ha ocurrido. Por ello, los pensadores políticos desde el siglo XVII en Inglaterra, como John Locke, y en el XVIII en Francia, como el Barón de Montesquieu, elaboraron el principio de que para evitar los abusos, el poder debería quedar dividido y las funciones claramente determinadas. Desde las primeras Constituciones se aceptó este principio.

Santiago: Profesor, entonces esto es contradictorio con el tercer principio; porque ahí se dice que un Poder no puede delegar sus funciones en otro, pero que el Legislativo puede “conceder” facultades que son de éste al Ejecutivo.

Ramiro: No, Santiago, si te fijas bien, se trata de una excepción que necesito explicarte: las facultades extraordinarias se dan en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro en que se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Si esto ocurre, el Congreso puede autorizar al Presidente a restringir o suspender determinados derechos y garantías en todo el país o parte de él, pero sólo aquellos que sean necesarios para hacer frente a la situación y nada más por tiempo determinado, respetando derechos y garantías que se consideran fundamentales como la vida humana y los derechos de la niñez. Además, debe hacerlo a través de leyes, que son disposiciones de carácter general y no sólo afectando a una persona o personas determinadas; las medidas que tome tienen que ser aprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para asegurar que estén apegadas a la Constitución. Esta situación se ha dado una sola vez, cuando México se unió con los Estados democráticos, a la

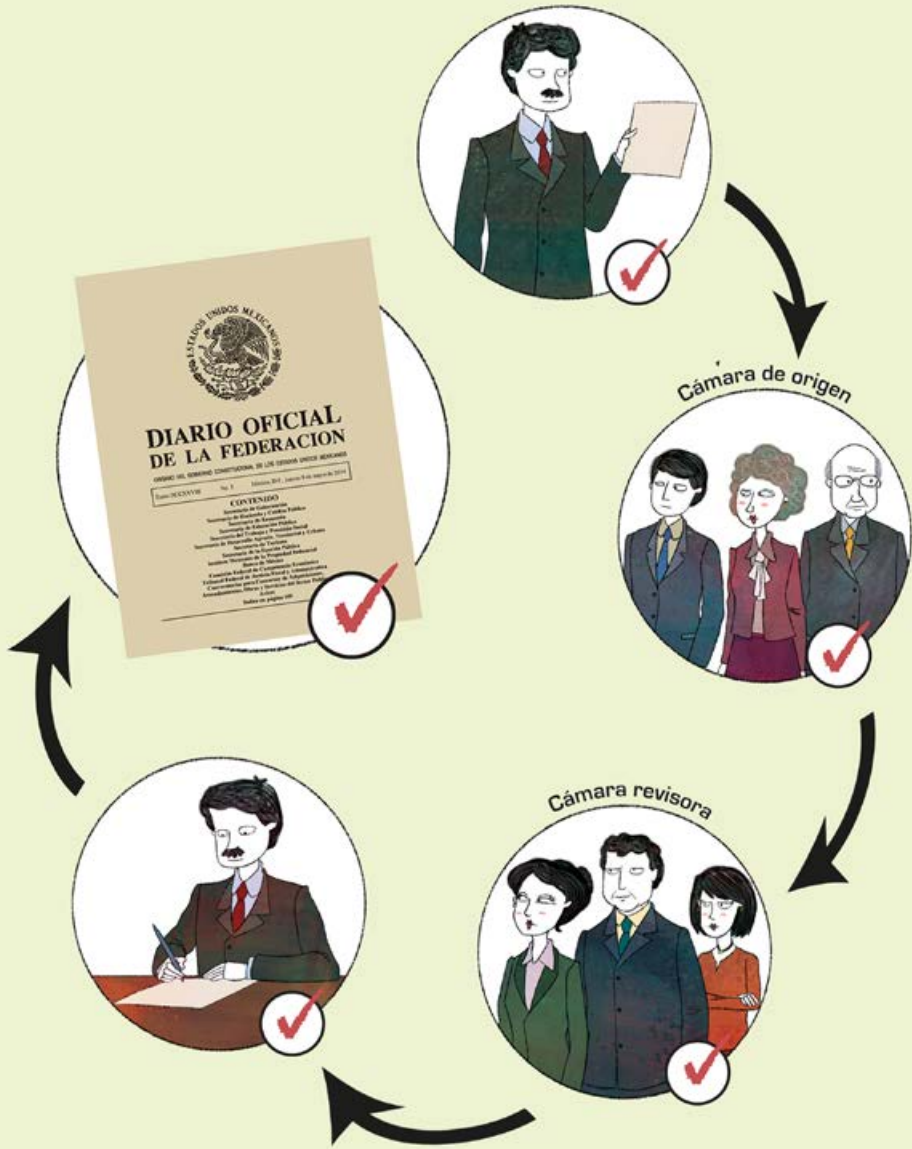
Segunda Guerra Mundial. El Presidente también puede tomar medidas generales restrictivas en casos de urgencia respecto al comercio, tanto al exterior como proveniente del exterior, y preventivas de emergencia en caso de epidemias.

Don Abelardo: Cada Poder tiene sus propias funciones; las puede ejercer por sí solo o compartidas con otro poder; esto es muy importante; como una garantía adicional contra la acumulación peligrosa de poder, la Constitución exige que algunas de ellas se realicen mediante el acuerdo entre dos de los poderes; a las que podemos identificar como “de equilibrio” para que ni el Legislativo ni el Ejecutivo alcancen exagerada acumulación de poder. Por eso, como veremos, el Presidente interviene en el proceso legislativo mediante la iniciativa y el llamado “veto suspensivo” que le permite oponerse temporalmente a la aprobación y, por su parte, el Congreso en su conjunto, o las Cámaras que lo componen, tienen que aprobar determinados actos del Presidente para que sean válidos. Incluso, dentro del Congreso mismo, las facultades por regla general requieren la aprobación de ambas Cámaras y no de una sola, aunque hay algunas exclusivas de cada una de ellas.

Valeria: ¿Está siempre reunido el Congreso?

Ramiro: No siempre. Se reúne dos veces por año; el primer periodo va del 1o. de septiembre al 15 de diciembre o del 1o. de agosto hasta el 31 de diciembre, si es en el año en que el Presidente de la República inicia sus funciones, y el segundo periodo va del 1o. de febrero al 30 de abril. Pero en su ausencia actúa una Comisión Permanente compuesta de unos cuantos diputados y senadores que desempeña buena parte de sus funciones y puede convocarlo a sesiones extraordinarias para el ejercicio de otras. Se requiere un “quórum”, es decir, un mínimo de legisladores

El procedimiento legislativo exige el acuerdo de las dos Cámaras para transformar un proyecto en ley. La que recibe la iniciativa se denomina Cámara de Origen; ésta delibera y si aprueba la iniciativa pasa a la otra que se denomina Cámara Revisora; si se aprueba se envía al Presidente para que la promulgue, o sea, para que la publique en el periódico oficial que se denomina Diario Oficial de la Federación. Si la Cámara Revisora la rechaza totalmente vuelve el proyecto a la Cámara de Origen y si es aprobado por mayoría “absoluta” (dos terceras partes de sus miembros presentes) regresa a la Revisora; si ésta no la aprueba por la misma mayoría el proyecto no puede ser ya discutido en el mismo periodo de sesiones. Pero si se logra la aprobación por las dos Cámaras, el proyecto pasa al Ejecutivo para su publicación. Si la Cámara Revisora rechaza, adiciona o modifica en parte la iniciativa, se sigue el mismo procedimiento, pero sólo por los artículos con los que no hubo un acuerdo, aunque las Cámaras pueden determinar por mayoría absoluta, que se apruebe la ley sólo con los artículos no rechazados. Si al recibir un proyecto aprobado por las dos Cámaras, el Presidente tiene observaciones, debe presentarlas dentro de los treinta días siguientes a su recepción. Si no las tiene, dispone de diez días naturales para promulgar y publicar la ley y si no lo hace, la ley o **decreto** se considera promulgado y será de todos modos publicado en el *Diario Oficial*. Si el Ejecutivo presenta observaciones, son consideradas en las dos Cámaras; si ambas confirman el proyecto por las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, vuelve al Ejecutivo para su publicación.



presentes en cada Cámara de más de la mitad del número total de sus miembros para poderse reunir, y de la mayoría de los presentes para tomar las resoluciones, aunque en algunos casos se requiere un consenso mayor.

Don Abelardo: Las facultades del Congreso son aquellas que requieren el acuerdo de las dos Cámaras. El Congreso de la Unión junto con las legislaturas de los Estados tienen la función de reformar la Constitución. A nivel federal, la función legislativa la realiza el Congreso de la Unión mediante un procedimiento que requiere la aprobación sucesiva de las dos cámaras. Los temas en los que el Congreso puede legislar son muy amplios, son aquellos que se consideran de importancia nacional. Por su importancia, al final te ofrecemos un cuadro y un esquema con las facultades expresas que tiene el Congreso que nosotros agrupamos según la materia.

El Congreso, además, tiene la facultad de admitir nuevos Estados y modificar los límites entre ellos, incluso la de cambiar la capital de la República a otro lugar que no sea la Ciudad de México; de dar las bases y aprobar el endeudamiento de la Nación; de dictar leyes estableciendo impuestos; de crear la moneda; de impedir restricciones en el comercio entre los Estados; de crear empleos en la Federación; de organizar el servicio educativo; crear y regular las fuerzas armadas: ejército, marina y fuerza aérea, y declarar la guerra de acuerdo con los datos que le envíe el Ejecutivo. El Congreso se encarga de conceder licencia temporal al Presidente para ausentarse de sus funciones; aceptar su eventual renuncia y nombrar presidente interino o sustituto, en caso de ausencia definitiva del titular por muerte o renuncia y, en su caso, aceptar su renuncia por causas graves. Las ausencias

por más de siete días las autoriza el Senado. También el Congreso puede conceder amnistías, o sea, perdonar por medio de una ley y bajo ciertas condiciones, las penas por violación a leyes federales.

Don Abelardo: Al iniciarse el primer periodo de sesiones, cada 1o. de septiembre, el Presidente debe informar sobre el estado general en el que se encuentra el país (esta situación no se aplica para cuando el Presidente de la República



inicia su encargo). Cualquiera de las Cámaras puede citar a los secretarios de Estado, que son los colaboradores inmediatos del Presidente, o a los directores y administradores de organismos del Estado o de órganos constitucionales autónomos, de los que platicaremos más adelante, para que informen cualquier asunto relativo a sus responsabilidades o cómo va su funcionamiento.

Valeria: ¿Cómo se hacen las leyes?

Ramiro: Es todo un proceso que comienza con una iniciativa, o sea, un proyecto de ley: pueden presentar iniciativas el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso, las legislaturas de los Estados y los ciudadanos que representen en conjunto, por lo menos, el 0.13 % de la lista de electores. En cada periodo de sesiones el Presidente puede presentar dos iniciativas preferentes, que como tales deben ser tramitadas de inmediato, pues se supone que corresponden a asuntos de atención urgente.

Don Abelardo: El proceso se puede iniciar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, excepto cuando se refieran a la contratación de créditos, impuestos o sobre reclutamiento de tropas, las que deben iniciarse en la Cámara de Diputados. Se ha venido considerando por tradición que la Cámara de Diputados es la más cercana al pueblo (la Cámara de Senadores representa a los Estados, no lo olvidemos) y que los valores más preciados por el pueblo son la vida y la propiedad. El proyecto de iniciativa de una ley requiere la aprobación de las dos Cámaras y el acuerdo del Presidente de la República, ya que éste puede oponerse a la ley; en estos casos el proyecto vuelve al Congreso, pero si ambas Cámaras insisten por mayoría de dos tercios en cada una de ellas, el proyecto se convierte en ley y el Ejecutivo adquiere la obligación de publicarlo.

Valeria: Pero ustedes hablaron de facultades exclusivas.

Don Abelardo: Son las que corresponden a cada una de las Cámaras sin intervención de la otra. La Cámara de Diputados tiene el control de los problemas económico-sociales de la Nación y la programación y desempeño de los ingresos y gastos que propone el Ejecutivo para su atención integral.

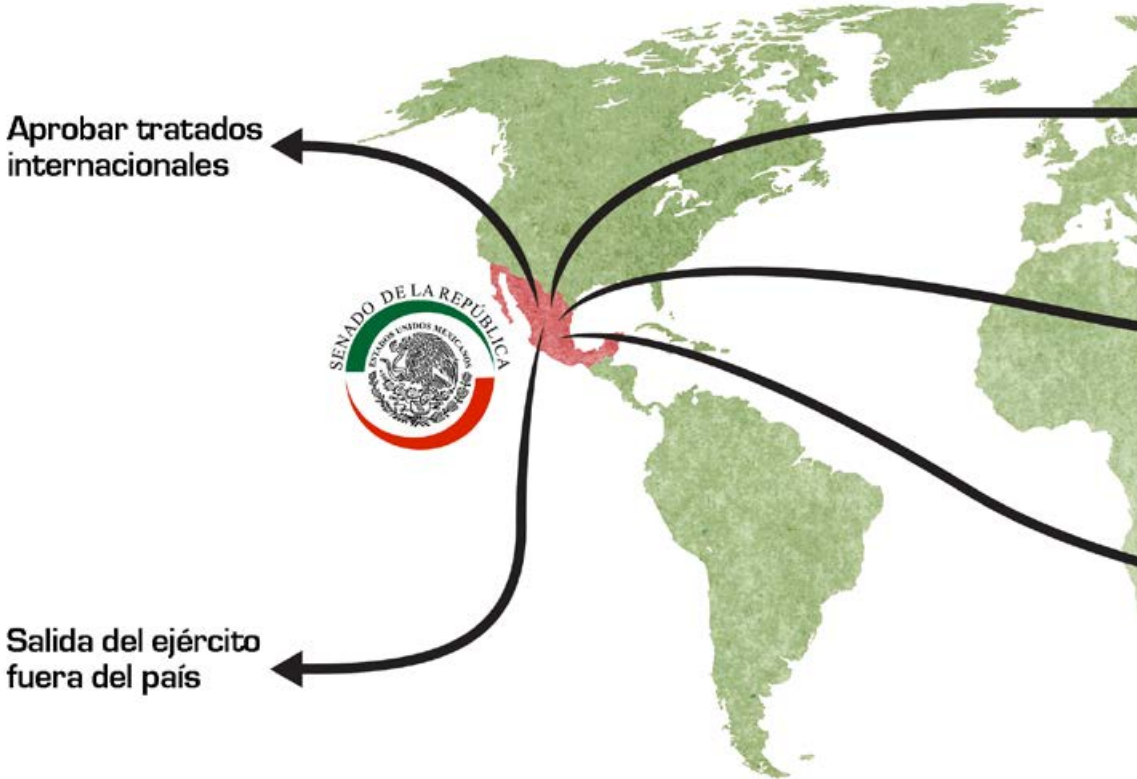
Corresponde a la Cámara de Diputados expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo que

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto de egresos, o sea la estimación de los gastos previstos que anualmente debe presentar el Ejecutivo, y de la aprobación de la cuenta pública del año anterior, es decir, rendir cuentas de cómo se ejerció el gasto. Para ello, se auxilia en la Auditoría Superior de la Federación, órgano especializado de esta Cámara a cuyo titular nombra y que está dotado de autonomía técnica y de gestión, de manera que nadie puede interferir en sus funciones de vigilar el ejercicio del gasto público. Sin embargo, los ingresos por impuestos requieren una ley y, por tanto, la participación del Senado; por eso ubicamos esta última facultad como del Congreso en su conjunto. También le corresponde a la Cámara de Diputados dar su aprobación para el nombramiento que el Presidente haga del Secretario de Hacienda que le auxilia en estas tareas. Debe aprobar, además, el Plan de Desarrollo que presente el propio Ejecutivo. Tiene a su cargo el organismo autónomo que evalúa la política social y económica del propio Ejecutivo.

haga el Tribunal Electoral, e integrar al Instituto Nacional Electoral como autoridad en la materia en toda la República.

Valeria: ¡Tiene muchísimas **atribuciones** esa Cámara!

Ramiro: Bueno, sí, es cierto, pero también el Senado cuenta con las propias. Es, en primer término, copartícipe del Presidente en materia de relaciones exteriores, o sea con otros países y con organismos internacionales, y, por ello, tiene facultades para analizar la política exterior del Ejecutivo, solicitar y recibir sus informes al respecto; aprobar los tratados internacionales que celebre; autorizarlo para que salgan del país las tropas nacionales

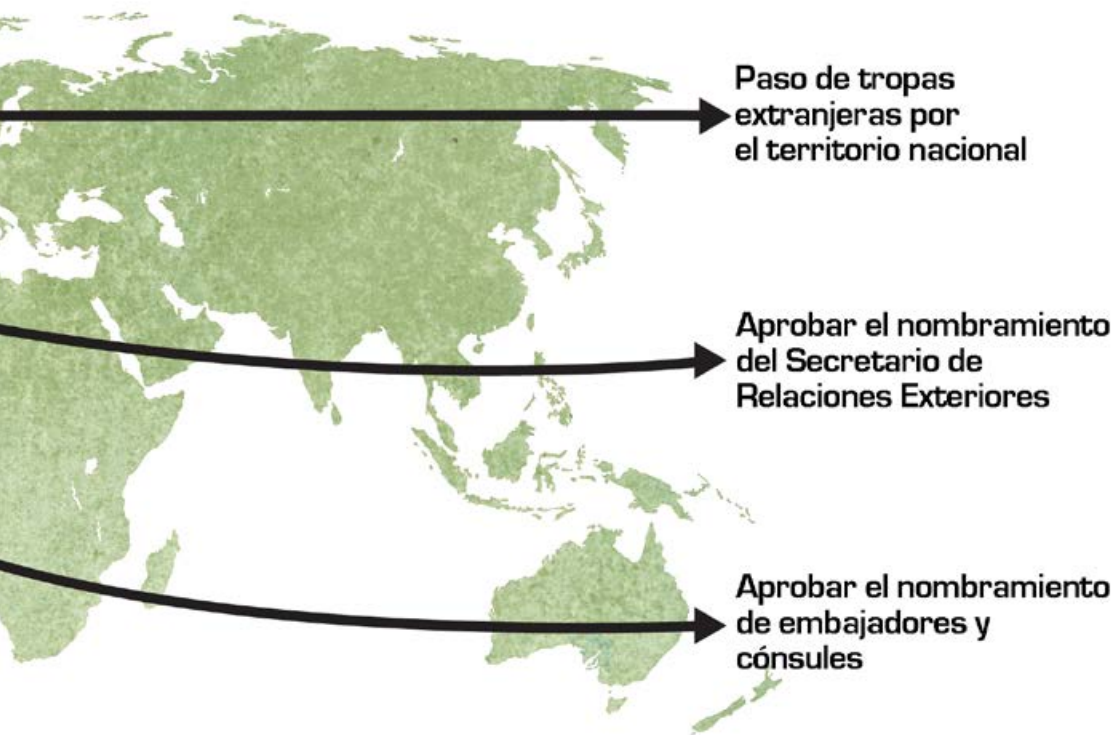


Aprobar tratados internacionales

Salida del ejército fuera del país

y el paso de tropas extranjeras a través del territorio nacional, así como mover la Guardia Nacional internamente; aprobar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores de los empleados superiores de dicha Secretaría, el de los embajadores y cónsules generales y el de los jefes superiores de las fuerzas armadas; también, autorizar la salida del Presidente del territorio nacional por más de siete días, entre otras.

En segundo término, como Cámara que representa a los Estados de la República, es guardián de su autonomía y vigilante de las relaciones que guardan entre sí.



Como una especie de consejero y moderador de la Presidencia, aprueba los nombramientos de los secretarios de despacho en el caso de la formación de un gobierno de coalición (que explicaremos más adelante), y junto con el Presidente nombra al Fiscal General de la República. Le corresponde también junto con el Presidente, el nombramiento de los dirigentes de organismos autónomos; en exclusiva le corresponde el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Don Abelardo: Ambas Cámaras, en forma separada, intervienen en el proceso de exigencia de responsabilidad a los servidores públicos incluyendo a sus propios miembros (tema al que daremos un tratamiento particular más adelante), y en los nombramientos de los directores de organismos autónomos (a los que también nos referiremos después) Como ven ustedes, el poder del Presidente queda limitado por estas funciones que en su mayor parte responden a la idea de “equilibrio” entre los poderes.

Valeria: ¿No queda el Presidente, más bien, sin poder?

Ramiro: No es así. El Poder Ejecutivo, como ya sabes, se deposita en una sola persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es el jefe del Estado Mexicano y representa en el exterior a la Nación por lo que conduce las relaciones internacionales. En el interior su principal función es iniciar, publicar, aplicar y reglamentar las leyes. El Presidente tiene la facultad de iniciar leyes (facultad compartida como ya vimos) y el veto de los proyectos de ley del Congreso, o sea devolverlos a las Cámaras con sus objeciones y, aunque este último es superable por una votación de las dos terceras partes en cada Cámara, siempre obliga a los legisladores a nuevas reflexiones. Su iniciativa es muy importante porque está en contacto con los problemas nacionales

y los conoce en detalle; las soluciones se tienen que transmitir en leyes o realizarse de acuerdo con la ley, lo que requiere la intervención del Congreso. Para aplicar la ley emite **reglamentos**, es decir, expide conforme a aquélla y sin salirse de sus límites, las medidas generales que considera necesarias para su aplicación.

Es el supremo jefe de las Fuerzas Armadas, preserva la seguridad nacional conforme a la ley y dispone de la totalidad del Ejército, Marina y Fuerza Aérea para la seguridad interior y exterior de la Nación.



El Presidente puede declarar la guerra, previa ley del Congreso. Puede, además, indultar, o sea, liberar de su pena a reos sentenciados por delitos de competencia federal.

Ramiro: El Presidente organiza su gobierno con arreglo a una ley cuya iniciativa presenta, pero que tiene que aprobar el Congreso.

El Presidente actual, como sabes, ganó las elecciones como candidato triunfador de un partido político y nombró a sus secretarios de Estado, pero puede optar por un gobierno de coalición

Para atender los problemas nacionales, la Constitución establece secretarías de despacho o de Estado, que son organizaciones especializadas cuyos titulares nombra y remueve libremente excepto a los de Hacienda y Relaciones Exteriores que requieren la aprobación, respectivamente, de la Cámara de Diputados o del Senado. Asimismo, requiere la aprobación de esta última Cámara para los secretarios si decide formar un gobierno de coalición. Para la validez de los actos del Ejecutivo se necesita que sean “refrendados”, o sea consentidos con su firma, por el secretario de despacho del asunto correspondiente, acto con el cual el secretario respectivo se responsabiliza también. Asimismo, el Ejecutivo cuenta con organismos y empresas del Estado, que son sociedades que actúan subordinadas a él pero con libertad interna de administración, como las encargadas de la electricidad (CFE) y del petróleo (Pemex) o financieras, como Nacional Financiera (Nafinsa), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

mediante un convenio y apegado a un programa de acuerdo con otro u otros partidos políticos. Se exige el convenio, porque se trata de fomentar acuerdos permanentes que den estabilidad y no alianzas transitorias que se alejen de ese propósito.

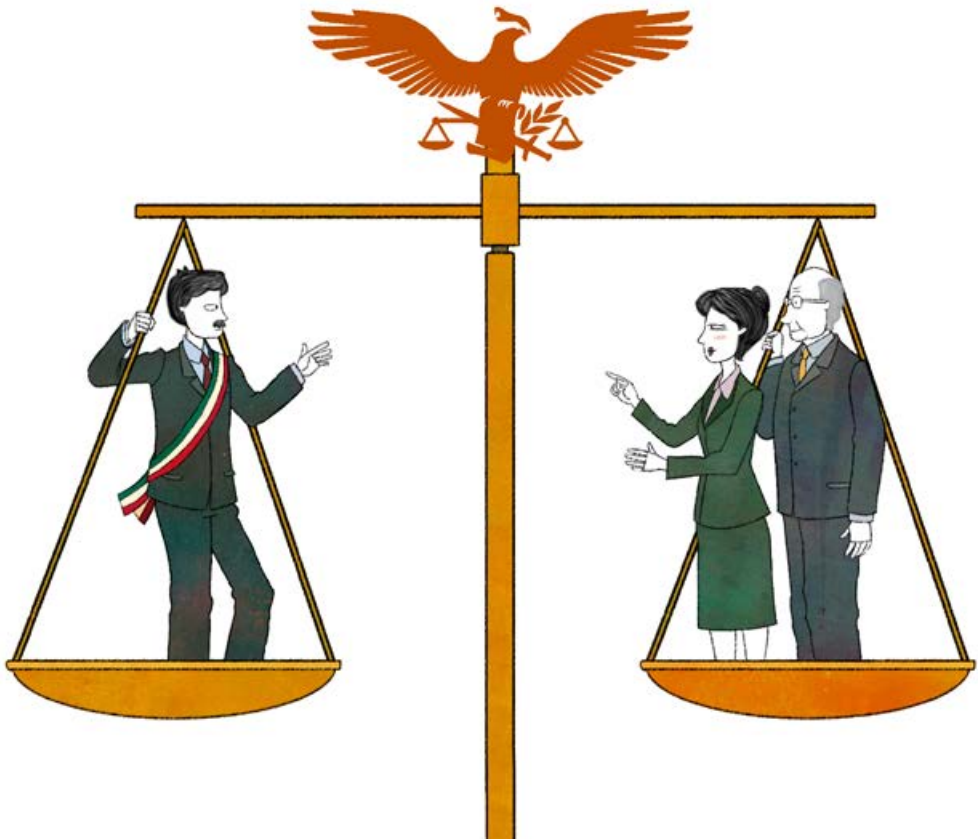
El Presidente debe informar anualmente al Congreso sobre el estado de la **Administración Pública** y cada secretario sobre los asuntos de su competencia; los secretarios y los directivos de organismos y empresas pueden ser llamados por cualquiera de las



Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie algún asunto concerniente a sus actividades o dependencias.

Valeria: ¿Y la Suprema Corte?

Don Abelardo: Bien. Es la cabeza del Poder Judicial de la Federación, que ya mencionamos. Su organización y funcionamiento requieren la próxima explicación. El Poder Judicial tiene a su cargo la solución de conflictos derivados de la aplicación de las leyes federales. Es, además, el guardián de los derechos humanos. Actúa como contralor de las leyes y actos de autoridad, de manera que decide que los actos del Congreso, del Presidente y de todas las autoridades federales y estatales del país estén de acuerdo con la Constitución. Es el más efectivo “contrapeso” en el sistema consti-



tucional mexicano, vigilando que los poderes y servidores públicos obedezcan la Constitución. Por su importancia, en otro fascículo, dedicaremos una plática especial al tema de garantía de los derechos humanos y de control de leyes y actos de autoridad.

Santiago: ¿Y en los Estados hay división de poderes?

El Senado aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que afecta a los Estados y el Presidente debe informarle anualmente de su desarrollo; nombra a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la terna que le presenta el Presidente de la República, y a los del Tribunal Electoral a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, ambos por sus funciones de control de constitucionalidad de leyes federales y estatales, y a los Magistrados de los tribunales de justicia agraria, situación que afecta a todos los Estados pero que ha derivado de políticas nacionales definidas. Le corresponde resolver las discrepancias políticas entre los órganos del Poder de los Estados cuando, por ese motivo, se haya interrumpido el orden constitucional; declarar, cuando desaparezcan los poderes constitucionales de un Estado, que es necesario nombrar gobernador provisional y nombrarlo. También, a propuesta del Presidente, nombrar al jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de remoción del titular por las causas graves que señala la Constitución; autoriza los arreglos amistosos que los Estados hagan sobre límites geográficos. Además de que, junto con la Cámara de Diputados, participa en el proceso de reforma constitucional reforzando la presencia de los Estados que también votan en esos casos a través de sus legislaturas.

Ramiro: Sí, Santiago, la división de poderes es también obligatoria para ellos. Cada uno tiene obligatoriamente una legislatura, un Ejecutivo, o sea, el gobernador, y un Tribunal Superior de Justicia.

Don Abelardo: Por otra parte, la Constitución mexicana establece la existencia de diversos órganos que también ejercen funciones dotadas de obligatoriedad o que tienen consecuencias en las actividades de los poderes mismos, y que actúan con independencia de ellos, se les conoce como órganos constitucionales autónomos.

En este caso se encuentran el Instituto Nacional Electoral (INE), al que ya nos referimos la vez pasada; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); el Banco de México (Banxico); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y la Fiscalía General de la República, que sustituye a la Procuraduría General de la República.

La integración del Instituto Nacional Electoral corresponde, según quedó dicho, a la Cámara de Diputados; así como el nombramiento del presidente y consejeros del Coneval.

La integración del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es facultad de la Cámara de Senadores. Los nombramientos de los directivos de los demás organismos requieren la participación del Senado y del Presidente de la República.

Además, se prevé que el Poder Ejecutivo contará con dos organismos reguladores: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, dotados de autonomía, en los términos que establezca la ley.

Los titulares y administradores de los órganos autónomos pueden ser llamados por cualquiera de las cámaras y están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Un caso particular es el de las universidades que gozan de autonomía de gestión por ley, se gobiernan internamente de acuerdo con sus propios estatutos. Ningún poder interviene en ellas.

Ramiro: La elección de Presidente de la República y de los miembros del Congreso se realiza al mismo tiempo, pero por separado. Es tan probable que la mayoría del Congreso pertenezca al partido político del Presidente, como que éste cuente con un Congreso, en su mayoría, integrado por los miembros de un partido o de partidos políticos opositores. De ahí la posibilidad de formar gobiernos de coalición.

Don Abelardo: El régimen presidencial lo diseñaron los norteamericanos, pero pronto se extendió a toda América Latina.

Se diferencia de otro sistema que se desarrolló en Inglaterra: el sistema parlamentario, cuya norma básica es que el Gobierno debe, por fuerza, tener y mantener la confianza del “Parlamento”, que es la denominación común europea de la Asamblea Legislativa, o sea, equivalente a “Congreso”. Esta forma de organizar los poderes se practica además de Inglaterra, en Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, España, casi todo el resto de Europa, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. También en varios de los nuevos Estados resultantes de la disolución de la Unión Soviética y de Yugoslavia en la última década del

siglo pasado lo han adoptado. Aquí el Gobierno como tal se distingue, pero no se separa del Parlamento y se forma con integrantes del mismo. Es decir, hay sólo una elección a la Asamblea legislativa o Parlamento y el Gobierno surge de entre sus miembros que permanecen responsables ante ella. En el régimen presidencial los legisladores no deben formar parte de la administración, ni los colaboradores del Presidente deben integrar el Congreso.

En el régimen parlamentario hay un jefe de Estado y un jefe de Gobierno. El jefe de Estado es generalmente el rey, pero que ya perdió sus poderes en la medida que las monarquías “se democratizaron” a veces después de revoluciones. Ahora se dice que “el rey reina pero no gobierna”, sus funciones son muy reducidas: representa ceremonialmente al Estado; nombra al primer ministro, pero lo tiene que hacer en la persona que cuente con la mayoría parlamentaria y convoca a elecciones sólo cuando el Parlamento rechaza al Gobierno; sólo puede tener libertad de maniobra cuando no hay claridad en la mayoría parlamentaria.

En las repúblicas parlamentarias como Alemania, Italia y Austria no hay rey, sino un presidente electo, ya sea por el pueblo mismo o por el Parlamento; es decir, se mantiene la dualidad jefe de Estado-jefe de Gobierno.

En un régimen presidencial como el nuestro, el Presidente es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno con lo cual, independientemente de su política gubernativa, sigue representando en todo momento la unidad del Estado y el interés común, tal y como lo expresa la mayoría en el Congreso y siempre de acuerdo con sus leyes.

En el régimen parlamentario se forma un “gabinete” encabezado por el primer ministro y por los ministros que son los miembros

del Parlamento que él escoja para conducir las dependencias especializadas en los diversos ramos de la Administración. Duran un periodo que varía de país a país, pero si pierden la confianza del Parlamento tienen que renunciar y el jefe de Estado convoca a nuevas elecciones. La ciudadanía es la que da, con su voto, la razón a unos o a otros conformando el nuevo Parlamento. O sea, el primer ministro y el gabinete sólo subsisten si se mantiene el apoyo de la mayoría en el Parlamento, que generalmente ocurre si el partido del primer ministro tiene tal mayoría o logra el apoyo de otro u otros partidos si no la alcanza. El primer ministro es, invariablemente, el líder de tal partido y a él corresponde el nombramiento que hace el jefe de Estado.

En cambio, en un sistema presidencial como el nuestro, el Presidente no puede disolver al Congreso ni éste puede obtener su dimisión al cargo.

El Poder Ejecutivo es dual en un régimen parlamentario, pues la Jefatura de Estado se distingue de la Jefatura de gobierno en que la primera no tiene responsabilidad política ante la Asamblea o Parlamento, y la segunda sí. Por ejemplo, en las monarquías parlamentarias el rey es el jefe del Estado, pero el gobierno lo encabeza el Primer Ministro, En el caso de las Repúblicas parlamentarias, el presidente electo por la Asamblea representa la unidad del Estado pero no desempeña funciones de gobierno, de esto se encarga el Gabinete, quien junto con el Primer Ministro comparte la responsabilidad política del gobierno.

Por eso se dice que existen “frenos y contrapesos” entre los dos poderes que son los que equilibran su actuación. Las hemos llamado “facultades de equilibrio”.

El sistema presidencial sólo puede funcionar mediante un entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo que logre los acuerdos necesarios para lograr la gobernabilidad. La posibilidad de un Congreso con mayoría contraria al Presidente obliga al diálogo, al entendimiento y a los acuerdos, como necesario deber con la Nación. Si llegara a haber conflictos respecto de una ley o acto, corresponde a la Suprema Corte de Justicia resolverlos.

Ramiro: Chicos, por hoy ha sido suficiente. ¿Sabían qué artículos comentamos en este apartado? Fueron los artículos 29, 49, 62 a 94, 131 y 135, y específicamente sobre los organismos autónomos los artículos 3o., 6o. 26, 28, 41 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A falta absoluta, muerte o renuncia del Presidente asume provisionalmente el Poder Ejecutivo el Secretario de Gobernación; si la falta se produce en los dos primeros años de gobierno, el Congreso de la Unión, convertido en Colegio Electoral nombra en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (la mitad más uno) un Presidente interino y convoca a elecciones para cubrir el resto del periodo de seis años. Si la falta absoluta se produce en los últimos cuatro años, el Congreso nombra un presidente sustituto que termina el mandato. Si al comenzar el periodo constitucional hubiera falta absoluta del Presidente, asumiría provisionalmente el cargo el presidente de la Cámara de Senadores en tanto el Congreso designa Presidente interino.

Naturaleza de las facultades legislativas	Facultades según la Constitución
Cumplimiento y defensa de la Constitución y de los derechos individuales	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de los derechos y medios de defensa de la Constitución • Seguridad Nacional • Libertad y acceso a la Información, protección de datos personales en posesión de entes públicos y protección de datos personales en posesión de particulares • Información estadística y geográfica • Delitos que por su alcance se consideren federales • Combate la trata de personas • Organización de sistema de justicia para adolescentes, pueblos y comunidades indígenas • Combate a la delincuencia organizada • Legislación procedimental penal única • Combate al secuestro • Portación de armas • Libertad de creencias, culto religioso e iglesias
Cumplimiento y defensa de los derechos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa ciudadana y consultas populares. • Conformación de los órganos electorales • Delitos electorales
Cumplimiento y defensa de los derechos sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes reglamentarias del Artículo 123 (leyes de trabajo) • Tenencia de la tierra, justicia agraria, desarrollo rural y organización de las actividades agropecuarias • Fijación de los límites de la pequeña propiedad agraria • Organización de tribunales agrarios y laborales • Apoyo a la vivienda

<p>Bienes de la Nación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Islas, cayos y arrecifes • Hidrocarburos • Energía eléctrica • Energía nuclear • Recursos marinos • Patrimonio cultural • Uso o aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal • Ocupación y enajenación de terrenos baldíos • Monumentos arqueológicos • Bienes inmuebles destinados a servicio público
<p>Actividades económicas, financieras e industriales de marcado interés social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación del desarrollo nacional y acciones de orden económico • Inversión nacional y extranjera • Sustancias químicas, explosivos, pirotecnia • Industria cinematográfica • Pirotecnia y explosivos • Comercio • Impedir restricciones al comercio entre los estados • Juegos con apuestas y sorteos • Abasto suficiente y oportuno para la población y producción de bienes necesarios • Control de precios para productos necesarios y garantía del abasto a la población • Combate a monopolios y promoción de la competencia económica • Derecho marítimo de paz

Actividad financiera y contable del Estado y de interés nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal • Bases para contratación de deuda • Valor y acuñación de moneda • Gravar importaciones y exportaciones • Banco Central e instituciones de crédito • Intermediación y servicios financieros • Contabilidad gubernamental • Organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación
Órganos federales	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión, entes públicos federales y organismos autónomos • Creación de empleos federales • Organización del cuerpo diplomático y consular • Responsabilidad de servidores públicos federales y locales, respecto del uso de recursos de la Federación • Tribunales de lo contencioso administrativo, agrario y del trabajo
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de gobierno
Regulación de la población	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalidad • Ciudadanía • Extranjería • Naturalización • Colonización • Emigración e inmigración
Educación y desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos nacionales de educación • Ciencia y tecnología

Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Vías generales de comunicación • Comunicación vía aérea • Correos, telégrafos y radiotelegrafía • Comunicación vía satélite • Radiodifusión y telecomunicaciones
Fuerzas armadas	<ul style="list-style-type: none"> • Ejército, marina de guerra y fuerza aérea • Guardia nacional
Símbolos patrios	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación relativa
Salubridad General	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación relativa
Amnistías por delitos contra la Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes eventuales para concederlas
Registros informativos	<ul style="list-style-type: none"> • Registro nacional de ciudadanos • Organización y administración homogénea de archivos, creación de un sistema nacional • Organización y homologación de registros públicos de personas y bienes inmobiliarios • Sistema nacional de archivos

II LEYES GENERALES

En algunos casos la Constitución autoriza al Congreso de la Unión en una determinada materia fijar la “conurrencia” de la Federación, Estados y municipios asignándoles las facultades respectivas: asentamientos humanos, protección al ambiente, protección civil, función social educativa y cultural, seguridad pública, deporte y cultura física, turismo, pesca y acuicultura, sociedades cooperativas, derechos de niñas, niños y adolescentes, partidos políticos, organismos y procesos electorales, vías generales de comunicación y salubridad general de la República. Se les está denominando “leyes generales”

III FACULTADES IMPLÍCITAS

Además el Congreso puede expedir las leyes que seas necesarias para hacer efectivas sus propias facultades y las de los otros dos Poderes.

Conforme al artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en diversas materias, entre ellas las siguientes:



Glosario

Administración Pública. Conjunto de órganos y dependencias que desarrollan las tareas que la Constitución ordena al Ejecutivo. Son dependencias y empresas que le auxilian en cumplimiento de las atribuciones y en el ejercicio de las funciones que la Constitución le asigna. Pero el Poder Ejecutivo sólo corresponde al Presidente.

Acto administrativo. Decisión emanada de la administración pública de acuerdo con las facultades que la Constitución y las leyes le conceden. Tales leyes deben siempre estar de acuerdo con la Constitución.

Atribución. Lo que la Constitución asigna como actividades específicas a los poderes y órganos estatales, a fin de que éstos puedan realizar sus funciones y así logren satisfacer necesidades colectivas: protección de derechos humanos, seguridad, regulación de la economía, servicios públicos, educación, salud, asistencia. Son el contenido de la actividad del Estado.

Decreto. El vocablo se usa en dos sentidos:

1. Actos emanados de poder legislativo, elaborados mediante un proceso igual al que corresponde a la iniciativa y formación de leyes pero que atañen no a situaciones generales sino a situaciones, tiempos, lugares, establecimientos o personas particulares. Según el artículo. 70 constitucional todas las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley o decreto.
2. Se utiliza para designar la decisión de un órgano del Estado: legislativo, ejecutivo o judicial sobre algún asunto particular que sea de su competencia y que debe siempre cumplir con lo que establezca la ley.

Función. Se usa en general para designar la forma como el Estado realiza sus atribuciones: crear la ley, aplicar la ley y resolver los conflictos derivados de su aplicación o desobediencia; función legislativa, ejecutiva y judicial.

Ley. Norma de conducta dictada por el poder legislativo que permite, obliga o prohíbe algo, en armonía con la justicia y para el bien del pueblo. Si no se cumple, el infractor está sujeto a una sanción o a su cumplimiento forzoso. En el caso mexicano, es una disposición votada por el Congreso y sancionada por el Presidente. La ley es obligatoria para todos y no debe ir dirigida a nadie en particular; su máxima característica es la generalidad. La ley siempre debe estar de acuerdo con la Constitución

Poder. Posibilidad de hacer algo aun en contra de la voluntad de otro. El poder se organiza por medio de la Constitución que crea al Estado que lo ejerce de acuerdo con los principios y normas que aquèlla le fija; el pueblo organiza el poder creando al Estado en la Constitución. El Estado se considera como el poder social organizado; actúa a través de tres órganos que designa como poderes: el Legislativo, que crea la ley; el Ejecutivo, que la aplica, o sea la hace cumplir, y el Judicial que resuelve las controversias que surjan.

Reglamento. Norma general expedida por el Ejecutivo que establece los procedimientos para la aplicación de la Ley; que tiene las características de generalidad de la misma y debe estar siempre de acuerdo con ella.

Sentencia. Resolución del Juez o tribunal que da fin a un juicio; debe siempre ser una correcta aplicación de la ley al caso concreto.

Lecturas recomendadas para profesores

ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

CARBONELL, Miguel y **SALAZAR**, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006.

CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2009.

VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-El Colegio Nacional, 2008.

Para mayor información, búscanos en:

Museo de las Constituciones

Calle del Carmen #31, esquina con San Ildefonso,
Centro Histórico, Ciudad de México

Teléfonos:

(55) 5702 9815 / (55) 5702 6956 / (55) 5702 7129

www.museodelasconstituciones.unam.mx
educativos@museodelasconstituciones.unam.mx
museoconstituciones@gmail.com

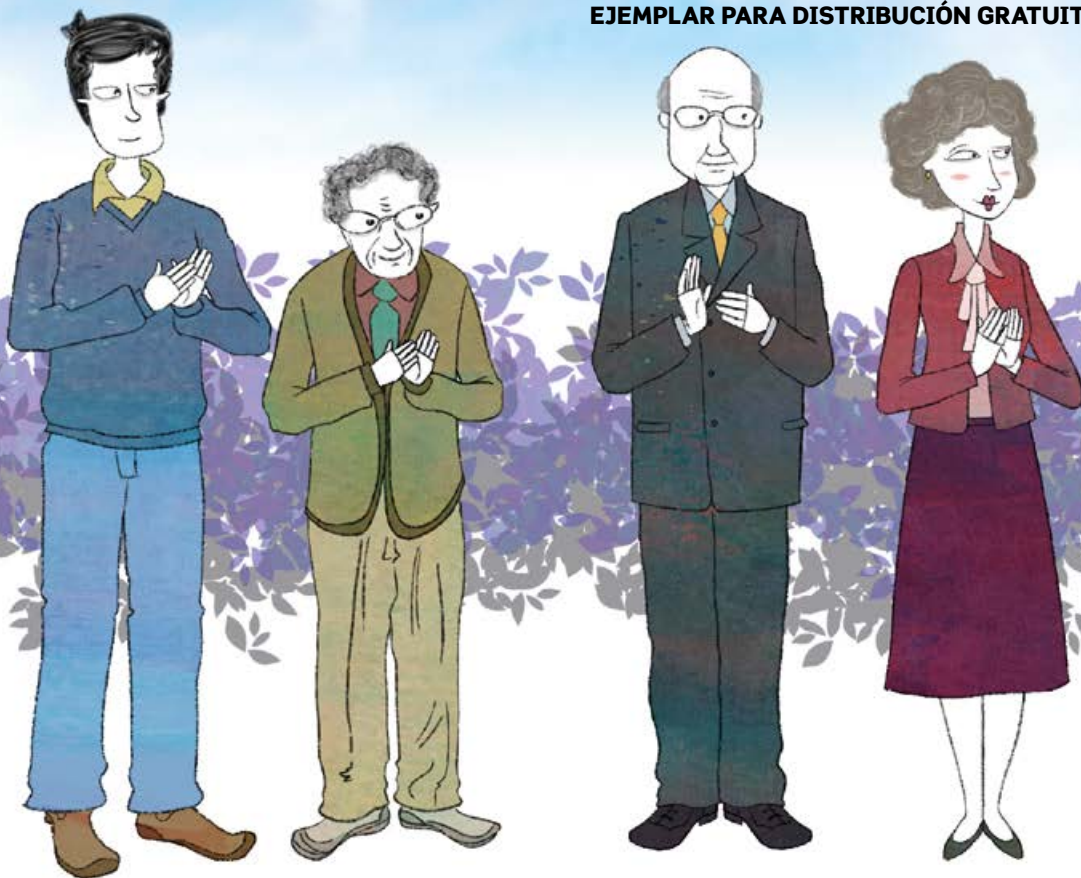
El fascículo 9,
Sistema Presidencial,
Congreso y Presidente
se terminó de imprimir en
noviembre de 2015
en los talleres de:
Editorial Impresora Apolo, S.A. de C.V.
Centeno 162
Col. Granjas Esmeralda
Delegación Iztapalapa
México, D.F.



**SECRETARÍA JURÍDICA
DE LA PRESIDENCIA**

DIRECCIÓN GENERAL
DE CASAS DE LA
CULTURA JURÍDICA

EJEMPLAR PARA DISTRIBUCIÓN GRATUITA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN