



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FUNCION LEGISLATIVA
EN MEXICO.

T E S I S

Que para obtener el titulo de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
JOAQUIN LOBATO BARRIGA

M-0018243



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CON CARIÑO Y RESPETO,

A MIS PADRES:

CRISOFORO LOBATO Y

FRANCISCA BARRIGA.

Por todo su apoyo y dedicación.

LA FUNCION LEGISLATIVA EN MEXICO.

I N D I C E

Pág.

LA FUNCION LEGISLATIVA EN MEXICO.

CAPITULO PRIMERO

EL ESTADO.

- 1.- El Planteamiento de los problemas del concepto y justificación del Estado. 1
- 2.- Modos de conocer el Estado. 4
- 3.- La explicación del Estado por el Método Dialéctico. 10
- 4.- El concepto del Estado para Manuel Porrúa. 12
- 5.- Sus elementos. 15
- 6.- Caracteres del Estado, según Jean Dabín. 16
- 7.- Límites objetivos de la soberanía. 19
- 8.- Tendencias del Estado Moderno. 23
- 9.- La justificación del Estado. 26
- 10.- Los fines del Estado. 29
- 11.- El ser del Estado, teoría de Carré De Malberg y de Herman Heller. 36

CAPITULO SEGUNDO.

EL PODER DEL ESTADO Y LA FORMA DE GOBIERNO.

- 12.- La noción del bien público y de potestad pública. 38

M-0018243

	Pág.
13.- El Gobierno.	44
14.- La opinión de Herman Heller.	45
15.- Opinión de Carré De Malberg.	51
16.- Concepto de Gobierno y formas de Gobierno.	53
17.- Clasificación de las formas de Gobierno.	56
18.- La forma de Gobierno en México.	59
 CAPITULO TERCERO.	
EL PODER LEGISLATIVO.	
19.- Referencias a la exposición relativa a estos temas del maestro Eduardo García Maynez.	64
20.- La función legislativa, opinión de Carré De Malberg.	70
21.- Las fuentes formales del Orden Jurídico.	72
22.- El Proceso Legislativo.	74
23.- El Poder Constituyente.	84
24.- Integración del Poder Legislativo.	92
 CAPITULO CUARTO.	
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.	100
 CAPITULO QUINTO	
DE LA COMISION PERMANENTE	113
CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	118

P R O L O G O

Me es muy satisfactorio abordar el tema relativo al Poder Legislativo, ya que consideramos que en la verdad de la exposición se pueden señalar los elementos jurídicos políticos que pueden servir de modo positivo a la mejor comprensión de lo que es el Poder Legislativo. Sabido es que la Constitución es la Ley Fundamental de un país y que ella establece -- la organización del gobierno a través del cual se ejerce el Poder del Estado. Como obra del Constituyente, la Constitución proporciona las bases orgánicas para la creación de las Instituciones Públicas.

En la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos en el Título Tercero de los Capítulos relacionados con la División de Poderes y con el Poder Legislativo, al artículo 49 que dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Agregándose que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión -- conforme a lo dispuesto en el Artículo 29 de nuestra Constitución. Así como en ningún caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se pueden otorgar facultades extraordinarias para legislar.

En el artículo 50 se dispone que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

En el desarrollo de esta tesis estudiaremos con todo cuidado y con la mayor minuciosidad posible al Poder Legislativo.

Para ello tenemos que hacer referencia, en primer lugar a lo que es el Estado y abordar su problemática en la forma más completa posible. Y considerando dentro de los elementos del Estado al Gobierno, o sea los órganos del poder, abordaremos la división de poderes o sean las tres funciones fundamentales del Gobierno del Estado; la función legislativa creadora de la ley; la función administrativa, que se refiere principalmente a los servicios públicos y a la función jurisdiccional que es la encargada de pronunciar en nombre del Estado cuál es la voluntad de la Ley en cada caso concreto.

Sin pretender agotar todos los ángulos de la cuestión tendremos que referirnos a las teorías de Montesquieu, expuestas en su obra "El Espíritu de las Leyes" donde se hace notar las tres funciones del Estado que él observó en la vida pública constitucional de Inglaterra. Recordamos también como afirmaba él esclarecido tratadista francés que el poder contiene al poder o sea que un poder en el libre juego dentro de la ley limita los excesos ó abusos de otro poder. De ahí la prohibición que nuestra Constitución reconoce en su artículo 49 de que no podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona ó corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo los casos de excepción que el propio precepto señala.

La ley como fuente del derecho adquiere importancia capital, por ser la principal de todas las fuentes, y por ello merece un estudio especial que no es el único por el que podemos afirmar que todos los constitucionalistas han hecho el análisis del Poder Legislativo y algunos jurisconsultos han llegado inclusive a formular ensayos dedicados expresamente a este tema, tal y como lo hizo el Maestro Ignacio Burgoa en su libro intitulado "Breve Estudio Sobre el Poder Legislativo".

De aquí que esta tesis no presenta novedad; no es más que un esfuerzo de investigación científico-jurídico tendiente a demostrar, como existe y para qué existe el llamado Poder Legislativo, cuál es su esencia, como está integrado, cuál es su naturaleza, cuáles son sus fines en el derecho po-

sitivo mexicano. Cuestiones éstas que, al relacionarse con el Poder Legislativo como parte del Gobierno del Estado, nos lle- van de la mano a tocar temas de Teoría General del Estado y - de Derecho Administrativo y fundamentalmente, de Derecho Cong- titucional. La forma en que el tema se desarrolla y el pro- pósito que el sustentante persegue será lo único que podrá en- contrarse de valor en este trabajo, sobre todo la presenta- ción, si se quiere esquemática, pero bien intencionada de una Institución tan importante del Derecho Público, como lo es el Poder Legislativo. No olvidamos que dado nuestro régimen Fede- ral, atendiendo que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, existe tanto un Poder Legislativo Federal, como un Poder Legislativo Local. Por tal motivo, preferente- mente, tratamos lo relativo al Poder Legislativo Federal, pe- ro en forma refleja vamos tratando las cuestiones también en relación al Poder Legislativo local.

Si el esfuerzo desplegado, o planteamiento de los - temas, las conclusiones a las que llegamos son dignas de ser tomadas en consideración por éste H. Sínoo, no dudamos que - acogiéndonos a su benevolencia, obtendremos la aprobación del presente trabajo para alcanzar el honroso título de Licenciado en Derecho.

C A P I T U L O I

"E L E S T A D O "

1).- El planteamiento de los problemas del concepto y justificación del Estado; 2).- Modos de conocer el Estado; 3).- La aplicación del Estado por el método dialéctico; 4).- El concepto del Estado para Manuel Porrúa; 5).- Sus elementos; - - - 6).- Carácterés del Estado, según Jean Dabin; 7).- Límites objetivos de la soberanía; 8).- Tendencias del Estado Moderno; 9).- La justificación del Estado; 10).- Los fines del Estado; 11).- El ser del Estado, teoría de Carré de Malberg y de Herman Heller.

I).- El planteamiento de los problemas del concepto y justificación del Estado. Para formular un estudio sobre el Poder Legislativo, que realiza una de las tres funciones fundamentales del Estado, debemos previamente formular un concepto y una justificación del Estado.

La naturaleza del Estado es difícil de precisar, -- porque no es una cosa estática, fija e inalterable.

II).- Como expresa Jean Dabin, en su "Doctrina General del Estado", el Estado puede entenderse, en el sentido más amplio como el conjunto de todas las formas de agrupaciones políticas que revela la historia. Para Leon Duguit, no se encuentra ninguna diferencia de naturaleza entre el poder de un jefe de horda y el de un gobierno compuesto de un jefe de Estado, de Ministerios, de Cámaras. Para el jurista francés -- hay diferencia solamente de grado, pero no de naturaleza.

En el clan, en la tribu, en la ciudad antigua y en la baronía feudal en cuanto a agrupaciones políticas, todas e ellas representan Estados, con la misma legitimidad que el -- Estado de las épocas moderna y contemporánea.

Sin embargo, como lo dice Adolfo Posada en su "De-- recho Político", que el Estado es un producto histórico, que_ adviene hacia los siglos XIV y XV y que además de los elementos constitutivos tradicionalmente asignados a él (territorio, población, derecho y gobierno), posee la cualidad soberana, - la circunstancia de ser el poder máximo, sin otro poder encima del suyo, que se ejerce sin apelación dentro de un determinado territorio y sobre una población determinada, es un producto histórico de la época moderna.

Por eso nosotros no consideraremos en este trabajo más que al Estado tal como hoy existe bajo ese nombre e independientemente de la ideología en que se inspire, porque en - esta forma considerado, es como se realiza de un modo general y completo el concepto político del actual estado.

En este capítulo, por tanto, no señalamos los Esta-- dos en particular, ni tampoco llegaremos al estudio de una de terminada Filosofía del Estado, tratamos de obtener y expli-- car una noción general que valga para todos los Estados.

Todos los tratadistas de la Teoría General del Estado formulan una noción del mismo atendiendo a sus caractéres generales, así como al fin que lo inspira. Son muchas las teorías elaboradas en torno al concepto del Estado. Hay: quienes_ lo consideran un organismo conjuntamente moral, histórico, político, económico y jurídico, y aunque es cierto que todos estos se conjuntan en el Estado, también debemos considerar que eminentemente es un dato político el que debe revisarse a la_ luz del Derecho Político y Derecho fundamentalmente, sin des-- ñear elementos accesorios, como son la economía, la historia, etc.

Cabe insistir, además, en el fluir constante del Estado que nos recuerda la teoría del príncipe solitario Heráclito de Efeso, quien sostuvo el eterno devenir del ser. Nada es, todo está siendo, sin llegar a serlo jamás. Nosotros mismos no somos lo mismo que éramos cuando empezamos a trazar -- los signos de esta última palabra y dentro de nuestro organismo, de nuestra mente, etc., se han operado cambios bioquímicos y psíquicos que han transformado la materia que nos integra, y nuestro espíritu también ha evolucionado, al ser conmovido por el esfuerzo del razonamiento.

Y si ésto podemos decir del hombre, fácilmente podemos imaginar lo que diríamos del Estado, ente tan complejo. Por ello resulta difícil precisar su naturaleza, sobre todo en cuanto existe una crisis de las instituciones sociales tradicionales y en las que, los conceptos fundamentales de lo político, se han tornado relativos.

Lo que existe en la realidad somos los hombres viviendo en grupos. Sólo abstractamente podemos hablar de sociedades, Por ser el Estado la sociedad políticamente organizada la que a su vez se enlaza a otras sociedades iguales, -- constituye una comunidad interestatal. La sociedad políticamente organizada, o sea el Estado, conjunto de hombres viviendo sobre un determinado territorio, sometidos a un poder finalista, que no tiene por encima de otro poder del suyo, así -- simplemente, concebimos el Estado y frente a otros Estados la comunidad interestatal o internacional.

El maestro Francisco Porrúa Pérez en su "Teoría --- del Estado", al hablarnos sobre la naturaleza del Estado, sobre lo que es el Estado, ha dicho que, es un ente cultural, -- por presentar las características que distingue a estos seres, específicamente en la realidad como el resultado de la actividad finalística del hombre. Entre los entes culturales, el Estado resulta un ser social, con realidad propia, cuya finalidad axiológica estriba en obtener el bien público temporal, a

través del tributo de soberanía, ésta como cualquiera cualidad del poder que en el Estado exista.

2).- Modos de conocer el Estado. Explica el tratadista citado que hay distintos modos de conocer al Estado. Es decir puntos de vista diferentes desde los cuales podemos conocerlo.

En primer término, encontramos la teoría que considera al Estado de un modo predominantemente objetivo porque lo considera una realidad constituida por un conjunto de relaciones sociales que se desenvuelven en el tiempo y en el espacio, aunque tales son relaciones y acciones humanas que se guían por la inteligencia, que tienen contenido anímico.

En segundo lugar y precisamente por considerar al Estado un producto que brota de la interioridad de los seres humanos, por representar un contenido anímico, se le puede estudiar y considerar subjetivamente. Es decir, que hay teorías que al estudiar la naturaleza del Estado, le asignan un carácter subjetivo predominante.

Interesa, más que la exposición de las teorías subjetivas y objetivas de la naturaleza del Estado, señalar que -- Francisco Porrúa Pérez, fundado en la Doctrina Tomista de la naturaleza del Estado, acepta la misma para establecer su tesis.

Dice el Maestro Mexicano:

"Santo Tomás investiga filosóficamente la naturaleza del Estado determinando sus causas eficientes primeras y finales últimas".

Tomando en cuenta que en la Sociedad Política es -- imprescindible la presencia de una fuerza, de un poder que -- proporciona unidad y validez positiva a los esfuerzos encaminados a lograr la fidelidad del Estado o bien común, considere que el poder es la causa formal del Estado; esta causa --- es la que determina su manera de ser, la forma con que se aprece.

El Estado tiene una causa final que es aquella hacia la que dirige su actividad, es el bien común.

Pero el Estado tiene también una causa eficiente, - proviene de algo: ese algo es la naturaleza del hombre creada por Dios con un impulso social, con indigencia y que lo lleva de manera natural a agruparse con sus semejantes formando la sociedad política .

Por último, el Estado tiene una causa material; que es aquella que recibe la forma y el impulso teleológico: la - comunidad humana que al intervenir en la misma las causas formal, final y eficiente se constituye como Estado.

Son cuatro por tanto, las causas que dan origen al - Estado constituyendo su naturaleza de acuerdo con la doctrina tomista:

a) Causa eficiente: la naturaleza del hombre que -- por su indigencia social vive asociado a sus semejantes.

b) Causa material: la comunidad humana que se origina de manera natural por la asociación de los hombres.

c) Causa formal: la autoridad que de manera necesaria existe en las comunidades humanas para imponerles un or--

den que las mantiene unidas y orientadas.

d) Causa final: es la orientación teleológica de la Comunidad política, su razón de ser específica: el bien común que trata de obtenerse por la combinación mutua de esfuerzos_ y recursos en la empresa política.

Santo Tomás resuelve así en forma enteramente completa y con gran sabiduría el problema de la naturaleza del Estado.

Al referirse a la naturaleza del hombre como causa eficiente de la sociedad política, hace referencia a la actividad humana que siempre se encuentra constituyendo precisamente su causa material que es la misma sociedad.

La causa formal, autoridad o poder soberano es otra de las notas esenciales del Estado.

El bien común, causa final es otra de estas notas -- esenciales de la naturaleza del Estado y el bien común sólo -- puede ser realizado por la sumisión a un orden jurídico nota_ también esencial de la naturaleza del Estado implícita en la doctrina tomista. (Ob.cit. p. 161-162).

Así concebida la naturaleza del Estado con fundamento en la doctrina tomista, resulta sencilla la solución del problema. Pero tal doctrina es producto de una filosofía de -- origen aristotélico, y por tanto, de raigambre realista, insertada en la doctrina de la Iglesia Católica.

Respetamos en todo lo que vale la adhesión intelectual de Francisco Porrúa Pérez al escolasticismo, pero hay --

otras doctrinas dignas de considerarse.

El Estado es una parte de un todo que es el cuerpo político; parece ser indicutible y necesario para la convivencia humana, aunque los comunistas, con ciertas limitaciones, y los anarquistas absolutamente, nieguen la necesidad del Estado.

La política es una actividad humana, tarea de hombres. Quienes sostienen que la política es inseparable de la moral, predicán la teoría sobre el poder fundada en la bondad. Pero, no debemos olvidar que sobre teólogos y moralistas, han existido realistas y materialistas. Para Nicolás Maquiavelo, genio del renacimiento italiano, la política no tiene nada que ver con la moral. Y para Marx, Engels y Lenin, la política es una superestructura económica o epifenómeno que debe ser como instrumento de lucha para destruir al capitalismo y obtener la transformación de la sociedad de clases a la sociedad sin clases.

Realistas y materialistas parten en sus elucubraciones dialécticamente. Quienes han estudiado los principales tipos de dialéctica, tales como George Gurvitch, dice que ésta presenta características diferentes. Tal vez el método dialéctico más notable haya sido el de Jorge Federico Engels, quien al caracterizar al Estado en su obra "Filosofía del Derecho", sostiene que representa la realidad de la idea moral, el organismo verdadero, el infinito real, el espíritu en su racionalidad absoluta y en su realidad inmediata, así como el poder absoluto en este mundo.

Hegel opone la sociedad civil al Estado, la primera es simple yuxtaposición de voluntades individuales, pero el Estado es el único que mediante su intervención puede dar consistencia a esa sociedad civil al superarla y al incluirla en su seno.

En su época Hegel contempló las injusticias del capitalismo y la miseria que ocasiona y describió esto como el combate de los intereses privados y de la lucha de todos contra todos.

Hegel fue contradicho por Marx, quien, según el citado autor George Gurvitch, expresó:

"La realidad de la idea moral aparece aquí como la religión de la propiedad privada. La posición de Hegel sólo se distingue de la de los juristas romanos en lo siguiente: "Los romanos son los racionalistas y los germanos los místicos de la propiedad privada soberana. De este modo, la teoría del Estado de Hegel es a la vez estatista e individualista, - pues identifica toda sociedad civil con la suma de las voluntades individuales y recurre al Estado todopoderoso para mantenerla en esta situación. Hegel desarrolló, pues, una concepción atomista de la sociedad civil. Ni siquiera advirtió que la abstracción del Estado como tal, sólo pertenece a los tiempos modernos, puesto que la abstracción de la vida privada -- únicamente pertenece a ellos. Tampoco advirtió que: "No es, - pues, el Estado el que mantiene en conexión los átomos de la sociedad burguesa, sino el que sean éstos, átomos, solamente de la representación, en el cielo de su imaginación... Solamente la superstición política puede imaginarse todavía en nuestros días que la vida burguesa debe ser mantenida en cohesión por el Estado, cuando en la realidad ocurra al revés, que es el Estado quien se halla mantenido en cohesión por la vida burguesa. Es absurdo, dice Marx en la Crítica de la Filosofía -- del Estado de Hegel, que se formule una síntesis que se deduce cínicamente de la representación que se hace del Estado político considerado como una existencia separada de la sociedad civil, que no se desprende más que la concepción teológica del Estado político.

Marx precisa, resumiendo sus críticas, que Hegel -- tiene razón cuando opone el Estado abstracto, racional y, además, dotado de atribuciones místicas a la sociedad burguesa -- histórica. Ve en la integración de ésta al Estado, la solu-

ción de todos los problemas y el punto culminante del movimiento dialéctico real que se manifiesta en el mundo social. De hecho, sin embargo, el fracaso de su método dialéctico en el estudio de este terreno es total: Hegel sublima e idealiza una situación social e histórica dada que quisiera conservar. En todas partes Hegel cae del espiritualismo político al materialismo más grosero, lo cual confirma la tesis de Marx inspirada en Saint-Simón: El espiritualismo abstracto es materialismo abstracto; el materialismo abstracto es el espíritu abstracto de la materia. El Estado abstracto e ideal de Hegel -- se revela no solamente como el Estado burgués, sino el Estado monárquico prusiano. En sus funciones más elevadas el Estado adquiere una realidad animal. La naturaleza se venga de Hegel por el desprecio que manifiesta hacia ella.

Por último, el método dialéctico hegeliano sólo lleva en el terreno social a cerrar los ojos ante el hecho -- de que los asuntos y actividades del Estado no son más que -- los modos de existencia y de actividades del Estado no son -- más -- que los modos de existencia y actividades sociales de -- los hombres.

Hegel razona como si el pueblo no fuese el Estado real. El Estado es lo abstracto, sólo el pueblo es lo concreto. De igual modo que la religión no crea al hombre, sino -- que el hombre crea la religión, la constitución no crea al -- pueblo, sino que el pueblo crea la constitución. En la democracia el Estado abstracto ha dejado de ser el elemento dominante. El real el ser concreto, no es el ciudadano sino el -- miembro de la sociedad, que participa en actividades sociales determinadas en la acción común que se transforma sin cesar.

Con sus síntesis estáticas que conducen a la apolo-gía de la propiedad privada y del Estado como aufghoben (su-- blimados en la eternidad viviente del espíritu, y por media-- ción suya, en la eternidad de Dios), el método dialéctico hegeliano se sitúa según Marx, lo más lejos posible de un análisis sociológico e histórico efectivo.

Ahora bien, ¿pueden estos últimos prescindir de la dialéctica? Ciertamente que no, responde Marx, Pero los problemas de la dialéctica, -en tanto que método es el movimiento -tal como lo concibe Marx nada tienen que ver con la dialéctica hegeliana, que les sirve de elementos contrastantes y --únicamente de ésto". (Ob.cit.p. 129,130 y 131).

3).- La explicación del Estado por el método dialéctico, que hace Gurtvich, nos demuestra que no podemos sentar una definición última de lo que el Estado sea. Inclusive se ha creído por los marxistas y por los anarquistas en la desaparición del Estado. Estos últimos consideran su existencia -no necesaria, aquéllos como instrumento de explotación de la clase dominante.

Sin embargo, hay una notable diferencia entre anarquismo y marxismo, en relación al Estado. Los anarquistas piden la desaparición del Estado de inmediato, los marxistas y -leninistas sostienen que el Estado debe permanecer, hasta que no se instaure totalmente el régimen socialista, como un mal_ transitoriamente necesario.

Además de las teorías de Marx, de Engels y del propio Lenin, hemos de pensar en la teoría estalinista relativa al mantenimiento y al fortalecimiento del Estado socialista.

Federico Engels, compañero y amigo de Marx, sostuvo la fórmula de la extinción del Estado, en el caso de que el -socialismo triunfara en todos los países. Mientras tal cosa -ocurra, y se viva una situación de socialismo en un solo país que sufre el cerco capitalista, deberá subsistir aumentando -en funciones nuevas y decisivas para la defensa del régimen -comunista.

Las funciones del Estado Socialista fundamentalmen-

te son: de la sociedad socialista, o sea la propiedad del Estado que es de todo el pueblo; defender al país contra ataques procedentes del extranjero; y planificar y realizar la organización económica y la educación cultural.

Stalin sostuvo que dentro de la dialéctica del Estado socialista debería procurarse "el mayor desarrollo posible del poder del Estado con el objeto de preparar las condiciones para la extinción del Estado: tal es la fórmula ----- marxista". (Crítica de Programa de Gotha, Marx, Tomo II, ---- p. 23).

Para el Estado socialista, precisó la mayor fuerza para operar la transición al comunismo. Marx mismo consideró que en el primer momento del socialismo el Estado debe luchar por sobrevivir, porque en ese período la subordinación esclavizadora de los individuos al trabajo continuaría existiendo; y que su extinción sería gradual e iría precedida por un período de transformación de las instituciones políticas.

Federico Engels reprochaba a los anarquistas que éstos declararan que la revolución proletaria debería comenzar con la abolición de las organizaciones políticas del Estado. Pero, resulta que la única organización que encuentra disponible el proletariado, después de su victoria, es el Estado. Además, decía que el Estado tendrá que fortalecerse antes de hallarse en condiciones de poder realizar sus funciones; y -- que, por tanto, la destrucción inmediata del Estado significaría la destrucción de la única organización mediante la cual el proletariado victorioso, puede ejercer el poder recién conquistado para someter a sus enemigos capitalistas y para llevar adelante esa revolución económica de la sociedad, sin la cual la victoria concluiría necesariamente en una nueva derrota.

En consecuencia, anarquistas y comunistas están de acuerdo en la extinción del Estado, pero mientras los primeros la exigen de inmediato, los segundos consideran que es el instrumento para someter el capitalismo y para este fin debe ser fortalecido. De todos modos, y dentro de su dialéctica, si el Estado es el poder organizado de una clase para oprimir a otra clase, entregado el Estado al proletariado, ya no es un auténtico Estado como instrumento de opresión, para ellos es un Estado, roto, destruido, que se usa en su favor. Los comunistas piensan que el Estado será sustituido cuando las funciones públicas pierdan su carácter político que se transforma en la simple función administrativa de ver por los intereses auténticos de la sociedad.

Ya dijimos que a nosotros no nos interesan los Estados en particular, que buscamos la explicación y el concepto de Estado en General. Si hacemos alusión a la teoría marxista para hacer resaltar la diferencia tan grande que existe entre el punto de vista neoescolástico de Porrúa y el del materialismo histórico de Marx y Engels, en consecuencia, según sea el mirador en que nos coloquemos, la filosofía que adoptemos, así será también el concepto de Estado que adoptaremos.

No participamos de las ideas del materialismo histórico porque las consideramos utópicas, tampoco creemos en la fundamentación metafísica del Tomismo por constituir una concepción distorsionada por un concepto religioso. Por eso buscamos sólo los elementos formales de la definición de Estado, que lo mismo se puede aplicar al Estado inspirado en el individualismo político, que inspirado y fundado en el materialismo histórico o en cualquiera otra posición ideológica.

4).- El concepto del Estado para Manuel Porrúa. - Volviendo a la obra de Francisco Porrúa Pérez, vamos a exponer cuál es su criterio en torno al concepto del Estado, criterio que sólo aceptamos en sus elementos formales, no materialistas. En el capítulo respectivo Francisco Porrúa Pérez elabora el concepto de Estado apegándose a los tratadistas Adolfo Posada, Blunstchi, Jellinek y afirma:

"EL CONCEPTO DEL ESTADO Y SU DEFINICION".- Siguiendo el método propuesto por Posada, esto es, basándonos en los datos que nos proporciona la observación en la realidad pretérita y contemporánea, y contrastando esos datos con las elaboraciones de nuestro raciocinio hemos logrado descubrir los componentes que integran el concepto del Estado, completando la doctrina de Jellinek.

Esa construcción analítica tiene fines didácticos. En la realidad el Estado presenta una unidad indisoluble, no es una yuxtaposición de las partes que lo componen, su vida es el resultado de la unión de esas notas que integran su concepto.

La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los pensadores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación por razones pedagógicas es conveniente conservarla.

La enumeración de esas notas o elementos del Estado, en forma coordinada, nos proporciona la expresión de la definición analítica del concepto del Estado, que según dejamos anotado en un capítulo previo, podrá enunciarse en la forma siguiente: el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico temporal de sus componentes.

El análisis de cada una de las partes de que se compone esa definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos o notas de su concepto:

a) La presencia de una sociedad humana como género-próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que anotamos a continuación.

b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.

c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano en el seno de la misma sociedad.

d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.

e) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

a) Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.

b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

c) Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.

En capítulos sucesivos estudiaremos los elementos del Estado, sus características esenciales". (Ob.cit.p.171 y 172).

5) Sus elementos. Y al referirse a los elementos del Estado, considera como tales los previos o anteriores al Estado, que son cierto número de hombres que viven en un territorio delimitado, o sea un elemento humano físico (el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado). Dados los elementos previos, ya citados, - los constitutivos son: poder político, que asume el mando supremo e independiente de esa sociedad, de ese elemento humano; un orden jurídico creado por ese poder soberano de estructura la sociedad política por regir, (este elemento constitutivo del Estado es precisamente el que motiva la presente tesis); y una finalidad o teleología específica del Estado que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal.

Hay naturalmente, discrepancia, como la de Groppali respecto de cuáles son los elementos del Estado. Un grupo de pensadores afirman que solamente se deben considerar como tales al pueblo o elementos humanos, al territorio, al gobierno (soberanía y poder) ésta es la doctrina clásica. Pero un grupo de autores agregan como elemento inspirador el que ordena los esfuerzos de los hombres que se dedican a realizar el fin del Estado. Además, hay otra corriente de pensadores que añaden otro elemento que dicen consiste en la esencia del Estado. Ese otro elemento lo llaman Gobierno y lo consideran como la exteriorización de la personalidad del Estado.

Este elemento "Gobierno", en nuestro concepto, está ya incluido en el elemento constitutivo que señala integrado al poder político que asume el mando e independiente del elemento humano y que, además es inapelable. Lo que sí es muy importante, desde luego, es el orden jurídico, porque no se puede concebir un Estado sin considerar que aquél existe formando parte de su substancia, tal es el ordenamiento jurídico y, por eso es que se le considera como elemento constitutivo del Estado. Este orden jurídico, ya lo dijimos, es creado por el poder soberano y tiene como finalidad estructurar la sociedad política, y regir su funcionamiento.

Creemos que éstos son los elementos del Estado, previos y constitutivos del mismo, que lo caracterizan y le dan su razón de ser. Un estudio más profundo de cada elemento de los que menciona, daría margen a una serie de exposiciones -- que no cabrían dentro de los límites de la presente tesis.

6).- Caracteres del Estado, según Jean Dabin.- Solamente y para obtener una noción, todavía más amplia de lo que es el Estado, vamos a transcribir los caracteres que asigna al Estado Jean Dabin, en su "Doctrina General del Estado".

"Quiere decir con esto que, según la ciencia, el Estado constituye realmente una persona, de la categoría de las personas llamadas morales. Verdad es esta obtenida por la sociología con ayuda cierta de la filosofía, pero anterior a toda colaboración propiamente jurídica. Sin embargo, entre los sociólogos y los juristas, no todos aceptan la tesis de la realidad de la persona moral. Para unos, la personalidad de Estado, consagrada por el derecho positivo, ni sería más que una creación técnica, que se justifica por los servicios que puede prestar, pero sin correspondencia con ninguna realidad propiamente científica. El punto de vista es, pues, pragmático, para otros, más radicales, el concepto de personalidad -- sería no solamente falso, sino inútil, e inclusive, aplicado al Estado, positivamente peligroso, de tal suerte que sería preciso proscribirlo completamente. De este modo con relación al caso especial del Estado,

Es todo el problema de la personalidad moral está dotada de algún valor cinético, simplemente práctico, el Estado debe tenerla, en primer lugar.

El interés de la controversia es el siguiente:

Si el Estado no constituye realmente una persona, -- no podría ser titular de derechos y obligaciones. Se trata, -- de descubrir a los verdaderos titulares de los derechos y -- obligaciones que se le atribuyen ó que son ejercitados a nom-

bre suyo. Si la atribución al Estado de esos derechos y obligaciones no se realiza más que por un procedimiento técnico, y no porque él sea verdadero titular de ellos, la solución -- sólo tiene un carácter provisional; el día en que se descubra un procedimiento técnico mejor, más directo ó más económico, la construcción antigua cederá su lugar a una "construcción" nueva, de naturaleza igualmente provisional. Mientras se espera, la atribución seguirá siendo incierta, fundada sobre las bases frágiles de un utilitarismo empírico, a merced de las - opiniones del legislador y del público.

Por el contrario, si el Estado es realmente perso--na, nada ni nadie podrá discutir su calidad de sujeto de derecho, fundada sobre la naturaleza de las cosas, ni de preten--der transferir a otro los derechos y obligaciones que son muy suyos.

Más es preciso ver si ese resultado ventajoso desde el punto de vista de la seguridad, está de acuerdo con las -- conclusiones del análisis científico, pues en la hipótesis -- contraria, tal resultado no habrá sido adquirido sino por - - virtud de un procedimiento siempre discutible (Ob.cit.p. 108 y 109).

Siguiendo a Jean Dabin nosotros consideramos que -- efectivamente el Estado es una persona moral y jurídica de carácter público y única, un poder público ya sea que dá órde--nes, ya sea que participe con él, es una persona moral única una organización corporativa distinta. Aunque dentro de su - seno existen personas morales privadas y aún personas morales públicas, tales como los municipios y los Estados, dotados de una verdadera personalidad jurídica. De tal suerte que el Es--tado es una sociedad más amplia que superpone a los indivi---duos y a los grupos por ordenarles y regirlos pero sin absorberlos, sin absorber su personalidad.

Otro punto de importancia es el relativo a la sobe-

ranía, entraña un derecho de mando supremo, que se trata de ejercer, de poner en acción y que no puede ser ejercitado sino por sujetos dotados de voluntad. Por eso mismo al hablar de los elementos del Estado, dijimos que bastaba hacer referencia al poder de mando para considerarlo envolviendo en éste al gobierno sin necesidad de considerar al gobierno como elemento distinto del Estado, sino como ejercicio de ese poder político. El Gobierno lo integra el conjunto de personas que ejercen la soberanía, a través de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales; y sus actividades individuales están pues al servicio de este grupo, o sea del bien público. La soberanía es una cualidad, no un elemento del Estado y la ejercen los gobernantes legítimos y debe procurar el bien del propio Estado y del pueblo.

La soberanía resulta una superioridad absoluta de un poder con relación a los demás poderes. Y el órgano supremo que representa el más alto poder del orden de relaciones humanas organizadas es el Gobierno, que se reparte entre organizaciones diversas de las que una, con relación a las otras, será necesariamente soberana, es el órgano supremo de autoridad, pero todo órgano supremo que no está facultado para hablar en nombre del Estado no es soberano con relación a los otros órganos, incluso supremos de los demás grupos privados o públicos, englobados en el Estado.

La soberanía del Estado es esencialmente interna, aunque también lo es externa, esta última se refiere a las relaciones entre el Estado y los demás Estados o entidades de Derecho Internacional.

En el plano internacional, las relaciones son de igualdad; por eso, la soberanía interna es la verdadera soberanía, porque se significa en las relaciones de un poder superior a un poder inferior, es la soberanía de mando, el poder de orden; y se manda y se ordena siempre a algo inferior. En el plano internacional los Estados son iguales, por eso la soberanía externa, propiamente no es tal soberanía, porque --

allí prevalece la igualdad, no la subordinación de un poder inferior en relación a un poder superior.

La soberanía es esencial al Estado, sin ella no habría Estado.

Ya dijimos que el Estado no se creó en un día, que es producto histórico y que está en cambio constante. Hay jerarquías en el seno político, conforme a una organización interior del ejercicio de la soberanía interna y de una forma de compartir el ejercicio constitucional de la soberanía interna; de ahí se desprende el principio que establece la Constitución General de la República, en su artículo 124, que dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". De la redacción del artículo transcrito, se entiende claramente que el poder de mando originario y que se ejerce sobre el pueblo de México, es compartido en México por la Federación y las Entidades Federativas, llamados Estados, según el principio de facultades expresas, o sea que la Federación ejercerá el poder de mando únicamente en los casos que expresamente le concede la Constitución; y las Entidades Federativas ejercen la soberanía en los demás casos, o sea en los no asignados expresamente a la Federación. Hablar de que los Estados miembros de la Federación mexicana son libres y soberanos en su régimen interior, nos parece confuso, porque no puede haber más que un Estado soberano. El ejercicio de la soberanía en el régimen interior de cada Entidad Federativa, nos revela que se comparte constitucionalmente el ejercicio del poder con la Federación.

7).- Límites objetivos de la soberanía.- Es de mayor importancia aún, precisar que hay límites objetivos de la soberanía del Estado, que derivan como la soberanía misma de la naturaleza del Estado, de su fin y de su misión. El conjunto de esos límites es el que forma el derecho al que el Estado está sujeto y del que no puede apartarse ni renunciar. Nos referimos al derecho público político, que somete al Estado y -

sus principios, para que realice los fines que le son propios. De este modo la soberanía queda encadenada a un fin, si no se crearía un fenómeno de fuerza, por eso se dice que el Estado no debe rebasar los límites del Derecho Político, En otras palabras el Estado no puede hacer más de lo que le está permitido por la Constitución.

Veamos un caso de ejemplo de limitación de la soberanía del Estado Mexicano, (en el capítulo I del artículo) de la Constitución que se refiere a las llamadas Garantías Individuales, que son límites al Poder Supremo del Estado en favor de los habitantes del territorio nacional, porque se le impone al Estado obligaciones de respetar derechos que se consideran fundamentales del hombre. La misma organización política del Gobierno, en sus tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son límites a la Soberanía del Estado, porque en los Estatutos Constitucionales que fijan las bases orgánicas de cada uno de los tres poderes mencionados, se precisan las facultades de que disponen, o sea el límite del poder del que pueden hacer uso y en que forma.

Por ejemplo, la iniciativa y formación de las leyes, se limita en nuestra Constitución así:

"Artículo 71. El Derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República;
- II.- A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y
- III.- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. ---

Las que presentarán los Diputados o Senadores se sujetarán a los trámites que designen el Reglamento de Debates.

Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no es exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, que, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso está reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho.

Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen veerá únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasarán al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere o por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse si no hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expidan la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentar-

se se en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con -- excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, -- contribuciones o impuestos, sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Di--putados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen pues en tal caso el mismo -- proyecto de ley o decreto puede presentarse o discutirse en -- la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación_ por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. -- (Constitución Política. Edición Oficial 1971. pp.88,89,90,91_ y 92).

8).- Tendencias del Estado moderno.- Para mayor -- ilustración de las tendencias del Estado moderno, se transcribe a continuación de la importante obra del Maestro Andrés -- Serra Rojas, intitulada "Ciencia Política", estructura de proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas -- -- -- transcribimos:

"En un primer grupo de autores el perfeccionamiento del Estado aparece como algo indiscutible y necesario para la convivencia humana. Para Jacques Maritain el Estado sólo es una parte del cuerpo político como todo subordinada a él como tal, inferior del cuerpo político, Jean Dabin, llega a este resultado: "La reforma del Estado es seguramente, un problema de gran actualidad, pero si no nos equivocamos, es ante todo un problema moral que implica una forma de las costumbres tanto de los gobernantes como de los gobernados, y solo secundariamente político, en el sentido de que la reforma debe afectar no tanto las líneas esenciales de la construcción cuanto los detalles de la organización, cuya importancia práctica es a menudo más considerable que la de aquéllas.

Un segundo grupo de autores, considera al Estado como una situación que inevitablemente se extinguirá con el advenimiento de la sociedad comunista. La explotación de las masas, su penuria y su pobreza se extinguirán en un nuevo orden. "No sabemos, dice Lenin, con qué velocidad ni en qué orden, pero sabemos que se extinguirán. Con su extinción, también el Estado se irá extinguiendo". La democracia es también un estado y desaparecerá cuando el Estado desaparezca.

Los pensadores comunistas afirman que la plena victoria de la revolución socialista lleva necesariamente a la total desaparición del Estado. "El Estado se irá extinguiendo, dice Lenin, debido al simple hecho de que liberado de la esclavitud capitalista, de los indecibles horrores, el salvajismo, los absurdos e infamias de la explotación capitalista, el pueblo se acostumbrará gradualmente a la observación de las reglas elementales de la vida social que han sido conocidas desde hace siglos y repetidas durante miles de años en todos los libros escolares. Se acostumbrará a observarlas sin violencia, compulsión, sin subordinación, sin el especial de compulsión que se lleva Estado.

Sin embargo, después del triunfo de la Revolución comunista, en la Unión Soviética, la experiencia ha demostra-

do que no han podido substraerse a la organización del Estado. Para Kelsen "mientras el Estado socialista esté rodeado por -- Estados capitalistas, seguirá siendo un verdadero Estado. La última fase del comunismo; la sociedad sin Estado, no puede -- ser esperada hasta que la revolución mundial haya destruido -- por lo menos la mayoría de los Estados capitalistas.

¿Podrán los actuales dirigentes soviéticos mantener una puridad de pensamiento político a las figuras más brillantes del socialismo, como Carlos Marx, Federico Engels y -- Lenin?

Desde el punto de vista de su unidad como cuerpo político, la Unión Soviética resume y proyecta sus grandes problemas en direcciones muy diversas, dos de las cuales son las siguientes: la externa, que señala principalmente en su lucha contra el imperialismo capitalista; y la interna, o sea, la elevación del nivel de vida de su pueblo. Esta última será el factor decisivo para mantener la paz universal. La Unión Soviética es un Estado militarmente poderoso; para ellos el más poderoso del mundo, pero acusa serias fallas en su estructura económica no superables, sino en un largo proceso histórico -- pacífico.

La base económica no por eso deja de ser valiosa y sus esfuerzos se consolidan en estadísticas sorprendentes. En estos últimos tiempos, comienzan a cosechar sus éxitos científicos e industriales, superando su férrea estructura política económica y levantando los niveles de la vida de muchos millones de seres: Su organización industrial, a pesar de las deficiencias e inconvenientes en la dirección técnica laboral, -- repite muchas de las fórmulas de los Estados industriales capitalistas. Es ésto lo que ha hecho pensar a destacados escritores que en el futuro puede haber un punto de acercamiento, -- entre sistemas que hoy aparecen tan lejanos.

Esto quiere decir que hacia adelante, las relacio--

nes internacionales sufrirán una modificación esencial ajena a toda ideade violencia. Salvo que alguna de las grandes potencias pierda los estribos y desencadene una contienda, --- triste y desoladora para el mundo. La guerra jamás podrá ser una solución, sino el más imprudente desatino". (Ob. cit. pp. 5,6 y 7).

9).- La justificación del Estado.- Por lo que se refiere a la justificación del Estado, tenemos que atender a los fines a que el Estado sirve. El criterio que debe prevalecer en esta materia, es el relativo al Gobierno del Estado. La necesidad de su existencia, nos resulta ya indispensable aunque haya doctrinas, como la marxista y la anarquista, que procuren su desaparición.

Sobre el tema tan interesante que estamos tratando, nos ha expuesto Francisco Porrúa Pérez, lo siguiente: -- "Es necesario examinar en qué consiste el problema de la justificación del Estado". En esta primera parte tan distinguido autor mexicano, sigue la exposición que hace Jellinek, -- con la necesaria rectificación a esas doctrinas positivas, -- el autor vernáculo, nos dice:

"Las instituciones humanas tienen el sello distintivo de la voluntad del hombre, a diferencia de los hechos de la naturaleza, que se producen de manera necesaria, independientemente de esa voluntad, el hecho de la naturaleza -- obedece a las leyes necesarias que operan siempre en el mismo sentido cuando existen condiciones idénticas.

Por el contrario, las acciones humanas no están -- coordinadas de manera necesaria; llevan dentro de sí el contenido libre de la voluntad del hombre. Por ello, como el Estado es el producto de la actividad humana, pues como ya hemos visto en su esencia se compone de un conjunto de relaciones de los hombres, es lógico que nos preguntemos ¿ por qué debe existir? y al hacer esta interrogante nos planteamos --

el problema de su justificación. El problema consiste en de--
sentrañar precisamente ese por qué; el contestar a esa pregunta
de por qué debe existir el Estado.

Insistimos en que al formular ese interrogante no -
planteamos nuevamente el problema del origen del Estado. No -
investigamos ahora cuánto y cómo surgió la organización política,
sino cuál es el fundamento de su existencia. Hemos de -
responder, entonces, a las siguientes interrogantes que formula
la Jellinek: ¿Por qué debe existir el Estado con su poder --
coactivo? ¿Por qué debe el individuo someter su voluntad a la
de otros? ¿Por qué y en qué medida debe el hombre sacrificar--
se a la comunidad?

Si contestamos estas preguntas en sentido afirmativo
fundamentado, habremos encontrado la razón de ser del Estado,
el apoyo de su existencia; en una palabra, su justifica--
ción. Existen también doctrinas negativas de la justificación
del Estado.

El anarquismo y otras doctrinas extremistas como --
el marxismo, leninismo, niegan la necesidad de la existencia_
del Estado. Nuestro propósito es probar que el Estado es una
institución necesaria, porque responde a exigencias propias_
de la naturaleza humana.

Una corriente de la doctrina trata de resolver este
problema diciendo que se trata de un simple fenómeno histórico
que adquiere una pluralidad de formas, pero siempre teniendo
determinada unidad por la persistencia en todas ellas de -
determinadas características invariables.

La filosofía Escolástica, por su parte, consideró -
al Estado como un ser de realidad específica y con plena justificación
en sí mismo, independientemente de encontrarse en_
la Historia, siendo su realidad histórica, precisamente, una_

consecuencia necesaria de su justificación ética.

Jellinek, de acuerdo con su doctrina positivista, - de acuerdo con su posición afiliada a esta corriente, considera la posición de la filosofía tradicional irrelevante o inadecuada para tratar este problema de la justificación del Estado, pues dice que la filosofía tradicional simplemente estudia al Estado desde un punto de vista especulativo. Naturalmente de acuerdo con su horror a la Metafísica, Jellinek descarta que pueda estudiarse el Estado en la forma que lo hace la filosofía tradicional. Dice Jellinek que, desde el punto de vista positivo, los tratadistas del Derecho Público incluso llegan a ignorar este problema porque consideran que la existencia histórica del Estado basta para justificarlo.

Otros tratan de analizar la organización política a la luz de los postulados del Derecho. Y a la luz de los mismos ver si se justifica o no su existencia.

Por nuestra parte, nos adherimos a la posición de la filosofía tradicional y consideramos que es posible y necesario resolver el problema ético de la justificación del Estado. Consideramos que sí es posible filosofar acerca del Estado, penetrar dentro de su misma esencia, tomar de su realidad los caracteres esenciales y buscar el fundamento primero, el principio causal eficiente de la institución política.

Una vez que hemos planteado en sus términos generales el problema de la justificación del Estado, una vez que sabemos en qué consiste este problema, que es lo que debemos desentrañar para resolverlo. y habiendo visto también a grandes rasgos algunas corrientes doctrinales en relación con el mismo, vamos a examinar ahora, más concretamente, las teorías particulares en relación con la justificación del Estado.

El problema de la justificación del Estado ha trata

do de ser resuelto desde distintos puntos de vista por los -- pensadores. Podemos clasificar en cinco grupos fundamentales esas doctrinas:

- 1) Las que fundan el Estado en una necesidad reli-- giosa.
- 2) Las que buscan su apoyo en una necesidad física
- 3) Las que tratan de encontrar una fundamentación - jurídica a la existencia del Estado.
- 4) Las que encuentran ese apoyo en la moral..
- 5) Las que tratan de dar una fundamentación psicoló gica a la existencia del Estado". (Ob. cit. pp. 393, 394 y 395.)

10.- Los fines del Estado, expondremos algunas de - las teorías más conspicuas relativas al Estado. Dice el Maes-- tro Ignacio Burgoa en su obra intitulada "El Estado", Primera Edición, que más que una teoría sobre el Estado, el pensamien-- to de Montesquieu, en lo general y en el terreno político, se enfoca hacia la confección sobre el gobierno y su sistema. -- Nos recuerda el ameritado maestro mexicano que la obra de Mon-- tesquieu denominada "El Espíritu de las Leyes" se publicó en el año de 1748 y que fue producto de la observación crítica__ y de la experiencia que ese autor francés tuvo durante su --- estancia en Inglaterra. País, costumbres y el régimen guberna-- tivo representaron una de las principales fuentes de inspira-- ción que tuvo en cuenta para elaborar aquella obra, sin dejar de considerar que también en ella estuvieron presentes las - ideas de Locke.

La sociedad humana es un organismo natural, que - - existe como algo efectivo y real, por ello no se preocupa Mon-- tesquieu por averiguar su origen. Pensaba que si los hombres__ no formasen sociedad alguna, entonces sí sería preciso averi--

guar el motivo de tal actitud, y buscar por qué se mantienen separados. Pero, como todos nacen ligados a los otros "Jonás nace junto a su padre y se mantiene junto a él", he aquí -- la sociedad y la causa de la sociedad. Así pensaba Montesquieu.

Para el Maestro Ignacio Burgoa los temas jurídicos, políticos y filosóficos alrededor de los cuales especuló Montesquieu se refieren a la definición de la ley y de la justicia; las formas de gobierno; y el equilibrio entre los poderes del Estado.

Para el autor francés la ley de la que emana todo derecho, es una relación de convivencia que se encuentra resueltamente entre dos objetos y en esta relación descubre la Justicia cuya competencia debe ser la aspiración suprema del género humano. Palabras de él, son las siguientes: "Aún si no existe Dios, debería amar la justicia, poseerla, reunir nuestro esfuerzo para parecernos a ese ser del que tenemos -- una tan brillante concepción que, si existiese sería forzosamente justo. Aunque esuviésemos libres del yugo de la religión, no deberíamos estarlo del yugo de la justicia. Todo --- ello me hace pensar que la justicia es eterna y no depende de las convenciones humanas". Agregaba que para que se realice la justicia las leyes positivas deben tomar un conjunto muy variado de factores y circunstancias propias del ambiente --- real en que vayan a regir. A este respecto dijo: "Es necesario que las leyes se relacionen con la naturaleza y con el -- principio de gobierno que está establecido o que se quiere -- establecer, sea que le formen como hacen las leyes políticas, sea que le mantenga como hacen las leyes civiles. Deben, asimismo, adaptarse al Estado físico del país; al clima helado, abrasados o templados; a la calidad del terreno, a su situación y a su existencia; al género de vida de los pueblos; según sean labradores, cazadores, o pastores, deben referirse -- también al grado de libertad que la Constitución puede soportar; a la religión de sus habitantes, a las inclinaciones, riqueza, número, comercio, costumbres, usos. Por último estas -- leyes tienen relación entre sí, la tienen con su origen, con

el objeto legislador, con el orden de las cosas de las cuales están establecidas. Es menester considerarla bajo todos esos aspectos. Tal es la tarea que me propongo en esta obra. Examinaré todas estas relaciones indicadas, que en conjunto forman lo que se llama "El Espíritu de las leyes".

Sigue diciendo Montesquieu que en semejante régimen el gobernante tiene necesidad de emplear la violencia para -- mantenerse en el poder y hacerse obedecer exponiéndose siempre a ser derrocado por el levantamiento cruento del pueblo, en quien desaparece el espíritu de obediencia. Finalmente en esas condiciones dice Montesquieu "Nada contiene ya a los súbditos; nada los vincula con el príncipe; retornan entonces a su libertad natural". Por lo que se refiere a la monarquía, esta "es el gobierno en que la sola potestad superior se haya depositado en una sola persona, pero se encauza jurídicamente por las leyes positivas y normas de derecho natural. Por lo que hace a la República, el gobierno emana de la potestad soberana del pueblo como totalidad democracia o de ciertos grupos que lo componen aristocracia ...". (Ob. cit. pp. 47,48,49 50).

El propio don Ignacio Burgoa sintetiza lo más importante del pensamiento de Montesquieu, en la siguiente forma: "La cuestión más importante en el pensamiento de Montesquieu y en relación con la cual asentó su forma en el mundo y en las ideas político jurídicas de la humanidad, es, como se sabe, la concerniente a la separación de poderes que se tratan en el libro Décimo Primero de su refutada obra "L'esprit des lois". La base de esta separación y la finalidad que la justifica es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, independientemente del régimen de gobierno en que ésta se constituya. Para dicho escrito, "La libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer", y "en el derecho de hacer lo que la ley les permite", concepto que se antoja incongruente, se coloca en el libre plano de libertad ética y otra de carácter estrictamente legal, la cual puede restringir o limitar a la primera. La libertad siempre está amenazada por el poder público y, especí-

ficamente, por lo órganos de gobierno, de los cuales difiere, Debe haber un sistema de equilibrio entre ellos, de tal suerte que, "El poder detenta el poder". Esta última idea conduce del pensamiento de Montesquieu hacia su tesis de la separación de poderes, inspirado en el régimen jurídico de Inglaterra que tanto admiró, hay una nación en el mundo, dice, que tiene por objeto de su constitución la libertad política, y para él esa nación no era otra que el reino británico. La idea de "poder en lo tocante a la expresada tesis, la emplea Montesquieu como equivalencia, a la vez "órgano de autoridad", y para lograr el equilibrio entre los diferentes órganos del Estado separada o discriminadamente a cada una de las categorías en que se integran las funciones legislativas, ejecutivas y judicial, en cada Estado, asevera, deben existir tres clases de poderes que conozcan de diversos asuntos el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de los casos que dependen del derecho de gentes, y el Poder Judicial de los que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o magistrado hace leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz y la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará esta última el poder de juzgar; y la otra simplemente el "Poder Ejecutivo". Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el Poder Ejecutivo, no puede haber libertad por que se puede temer que el mismo monarca del Senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo de principales de nobles del pueblo, ejerciesen estos tres poderes: el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares".

Contrariamente a lo que suele suponerse, en el sentido de que la tesis de Montesquieu sobre la separación de poderes proclama una independencia entre ellos, su mismo propugrador ya hablaba de una especie de "interdependencia" recíproca, al asegurar que: "estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deberían dar lugar al reposo, a la inacción;

pero con el movimiento necesario de las cosas los obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo". (Ob.cit.p. 51 y 52).

En esa forma integran lo que Marx y Engels llamaron "Ideología social de que ya no era la concepción de la sociedad de la mente humana la que diverge y difiere de la realidad social, esto significa el conjunto de notas reales de la sociedad. Y aunque la sociedad en sí. Para Marx la ideología social es una falsa conciencia, una idea incorrecta de la sociedad, en la posición a la idea científica de la misma. Esa llamada ideología social se ha sustentado, según Marx, en la religión y en la filosofía como representaciones e interpretaciones deformativas de la sociedad que han ocultado o dejado su infraestructura, esto es su verdadera explicación.

Don Ignacio Burgoa dice en el pensamiento de Marx y Engels se encierra este concepto: "Una ideología es una forma de conciencia que refleja la realidad social de una manera deformada, que tiene falsamente algo que no existe en la realidad, que vela la realidad o parte de ella en lugar de develarla; es un engaño y hasta alto auto-engaño y sobre todo, es una conciencia ilusoria". Esta frase corresponde a la obra de Hans Kelsen intitulada "Teoría Comunista del Derecho y del Estado", p. 21.

Para Marx la infraestructura, la base social, estriba en lo económico. La superestructura se alimenta de la infraestructura, según sea la economía de cada pueblo así será por ejemplo, su moral, su derecho, su religión, etc. Esta situación está mantenida por la clase explotadora de la sociedad, que es la que posee el poder económico mediante la apropiación de los elementos de la producción: por eso el derecho del Estado son burgueses o capitalistas, es decir, están creados para explotar al proletariado y se oponen a la auténtica realidad social constituida por las relaciones económicas de producción que forman la estructura o la infraestructura de -

la sociedad. La explotación del hombre por el hombre en el -- proceso de producción no deriva, según Marx, de la naturaleza Humana, sino de la aparición de las clases sociales, de un -- grupo mayoritario que es capitalista que indebidamente se -- apropió de los medios de producción y esclavizó a las mayo--- rías desposeídas, llamadas proletariado.

Siguiendo la misma obra de Hans Kelsen citada lí--- neas arriba, transcribimos estas palabras que son suyas:

"Durante la época capitalista cuando el hombre -- es esclavo de las relaciones económicas, hay un conflicto entre la realidad externa del hombre y su esencia, su realidad interna, verdadera, su libertad; un conflicto entre lo que el hombre es y debería ser, una auto-extrañación del hombre. Pero en la sociedad primitiva sin clases, en el hombre prehistórico había una total armonía entre ambas realidades, si el hombre era en verdad lo que debía ser libre. Y así también se rá libre el hombre de nuevo cuando la sociedad capitalista -- sea reemplazada por una sociedad de comunismo perfecto, que sea un régimen de libertad, en contraposición a la sociedad capitalista, que es el reino de la necesidad. Entonces el hombre volverá a sí mismo, la realidad existente del hombre considerada con su existencia verdadera, el hombre será de nuevo lo que debe ser. El comunismo es la resolución del conflicto entre la existencia y esencia, (Wesen) entre la sociedad y libertad. Sólo en el seno de una sociedad comunista el desarrollo original y libre de individuos no es una mera frase, -- es decir, es la simulación ideológica. La libertad, la justicia, el socialismo, que es la esencia del substractum forma la sociedad, conjunto por la realidad existente entre las sociedades capitalistas se vertirán de nuevo también en realidades externas, esto significa que será reestablido el estado de naturaleza, que según la doctrina de derecho natural -- existió antes de que apareciera el Estado político, Estado de perfecta libertad de justicia, que no existía propiedad privada sino sólo colectiva.

"En la sociedad burguesa hay dos clases: la de los explotadores y la de los explotados. Los explotadores son los propietarios y los explotados son los obreros y los campesinos".

"El Estado y el Derecho constituyen una maquinaria coercitiva destinada a mantener la explotación de una clase por otra. Por eso, se debe destruir al Estado, y el derecho burgues y substituirlo por la dictadura del proletariado, como etapa política de transición, para llegar finalmente a la sociedad comunista. No vamos a tendernos mayormente sobre esta teoría, porque nos remitimos a lo que ya expusimos anteriormente. Simplemente quisimos complementarla con algunas ideas adicionales.

Tampoco nos vamos a ocupar de las teorías de Jorge Jellinek, porque han sido superadas. Ni de las de León Duguit, ni siquiera de la teoría de Hans Kelsen, que identifica al Estado con el Derecho en dualismo sumamente interesante. La realidad citada presupone un ser metajurídico, imaginario que preside el orden jurídico, sin estar vinculada a ninguna norma. El Estado que no está ligado a ninguna norma, que es por esencia distinto al derecho, que es un poder omnipotente, ilimitado, soberano, acaba en definitiva por convertirse en derecho, en ser de derecho, en persona jurídica, la cual al tener sobre sí al orden jurídico deriva de él todo su poder.

Esta es más o menos la tesis del gran pensador Hans Kelsen, él piensa en una congruencia con las ideas que integran su teoría pura del derecho, sosteniendo que si se acepta que el Estado puede tener algún fin, éste no puede realizarlo sino en la forma de derecho, que si habiendo una unidad inextricable entre el órgano de normas que tiene validez del orden jurídico puede lograr finalidades específicas con determinados contenidos o idéntico, tales como las sociedades, culturales, políticas o económicas.

II).- El ser del Estado, teoría de Carré de Malberg y de Herman Heller. Para Carré de Malberg el Estado es el ente de derecho en el cual se resume abstractamente la colectividad nacional. En pocas palabras el Estado vendría a hacer la personificación de la nación. Sobre todo no se le puede representar como una unidad corporativa, porque no solamente los grupos estatales realizan tales unidades, sino también numerosas corporaciones de Derecho Público y Sociedades de Derecho Privado, que forman también una organización que las -- unifica y constituye como tales personas jurídicas. Lo que -- realmente distingue al Estado de cualquier otra agrupación -- es la potestad de que se haya dotado. Esta potestad que solamente el Estado puede poseer se denomina potestad estatal y se le llama soberanía. El Estado es una persona colectiva y -- una persona soberana, este es el criterio del ilustre tratadista francés Carré de Malberg.

Una de las teorías más recientes y más modernas es la de Herman Heller. Este pensador, como dice Ignacio Burgoa, con admirable perspicacia crítica, sostiene que el Estado no puede quedar construido por ninguno de los factores o elementos que el pensamiento tradicional le ha atribuido separadamente, como integrante o denotativo de su entidad, tales como el territorio, el pueblo, el orden jurídico, el poder y los órganos de gobierno. Tampoco puede ser la conjunción de todos -- esos elementos, ya que es una unidad soberana, organizada de -- decisión y acción.

Tomando de la obra del maestro Don Ignacio Burgoa, intitulada "El Estado", vamos a repetir las transcripciones -- que dicho autor hace y sus opiniones personales en relación -- a la teoría de Herman Heller que estamos exponiendo:

"El género próximo del Estado, dice, es la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión de la acción, estribando su diferencia específica frente a las demás organizaciones -- existentes entre su territorio, en que sus denominaciones so-

beranas, por cuanto que sólo al Estado incumbe el poder físico coactivo y la capacidad de ejecutar sus decisiones frente a quien se oponga a ellas. El Estado no es un órgano normativo; tampoco es el pueblo; no está formado por hombres sino por actividades humanas. Un hombre por mucho que se someta al Estado, aunque se trate de un Estado totalitario, pertenece siempre a diversas organizaciones, de naturaleza eclesiástica, política, económica, etc. El Estado en fin, tampoco puede ser identificado con los órganos que actualizan su unidad de decisión y acción. Desde hace tiempo las llamadas teorías realistas del Estado quieren reducir éste a las personas que poseen el poder y cuya unidad física es tangible, identificando pues con los órganos de denominación. Al igual que su cabal contrapartida, la teoría que reduce el Estado al pueblo, o que lo confunde con el denominador desatienden, asimismo, el hecho de que toda organización o denominación sólo es real en cuanto unidad de denominadores de poder y súbditos que le han conferido ese poder. Pues así como lo que hace a uno guía de la sumisión de los que son guiados, así también la definición de la obligación de la obediencia. Por tal motivo la organización estatal es aquel estatus, renovado constantemente por los miembros en los que se juntan organizadores y organizados. La unidad real del Estado, cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado.

Se dice que Heller acepta en cierta forma el dualismo Estado-Derecho a que se refiere Kelsen al sostener que el poder del Estado crea al derecho y es su fuente formal existiendo entre ambos una recíproca relación".

CAPITULO II

EL PODER DEL ESTADO Y LA FORMA DE GOBIERNO

12).- La noción del bien público y de potestad pública; 13).- El Gobierno; 14).- La opinión de Herman Heller; 15).- Opinión de Carré de Malberg; 16).- Concepto de Gobierno y Formas de Gobierno; 17).- Clasificación de las formas de Gobierno; 18).- La Forma de Gobierno en México.

12).- Existen dos elementos esenciales: la noción del bien público, que está considerado como la causa final del Estado; y la noción del Gobierno de Poder o de potestad pública, que es la causa formal del Estado. Ambos elementos son indispensables para conocer la razón de ser del Estado.

El bien público temporal, no ha sido explicado suficientemente por la doctrina. Esta afirmación la formula Jean Dabin, quien después de hacer algunas consideraciones interesantes en su "Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía política", expresa: "Del análisis que precede resulta que el bien público en sus diversos elementos, nos representa en relación con el bien de los individuos y de los grupos, más que un bien simplemente intermediario que, a decir verdad, no realiza el bien propio, sino lo condiciona, procurando a cada quien el medio de guardar, de conquistar, o de perfeccionar lo que es su bien propio. En otros términos, el bien público significa el medio de instituciones y de servicios favorables para la expansión de las personas y de las obras privadas, término de toda vida social. En ese bien público los individuos no son llamados a participar más que por vías de distribución, siguiendo las reglas de una determinada justicia llamada instructiva, y que tiende a instaurar, entre los titulares de derecho una igualdad proporcional tan

to a sus méritos a sus necesidades (obra citada página 52).

El mismo tratadista francés considera la definición de bien público transcrita desde un punto de vista formal; pero afirma que si se le aprecia materialmente en ellas encontrará en primer lugar y en el orden de la ejecución, el bien del estado mismo, en cuanto a Institución Política, lo que comprende, según dicho autor, su existencia y su conservación que se trata de garantizar contra todos los enemigos interiores y exteriores tales como la Constitución, la buena administración y el funcionamiento regular de las instituciones, servicios y rodajes que, en cualquier grado dependen de él, como la institución de la moneda nacional, por ejemplo: Los intereses que protegen el bien público y que forman su materia nos hace pensar que cubre la universalidad de los bienes humanos, dentro del orden temporal.

Lo estima así, porque considera que el objeto de las necesidades y de las actividades del hombre siempre dan lugar a un medio favorable para una coordinación de esfuerzos, para una ayuda eficaz que la sostenga y estimule; y que en este sentido el bien público resulta general; de tal manera que nada de lo que le interesa al hombre le es extraño. Se trata de una preocupación por la humanidad completa, resultando así el Estado como el más humano de los grupos sociales y considerándolo como tal el más próximo al individuo. En aquellos casos en que un grupo privado se propone un fin de interés general, útil al público, ese mismo deja de ser, en todo caso especial, circunscrito a su objeto y se hace trascendente en la colectividad mientras que es el encargado del bien público específicamente, normalmente lleva sobre sí la preocupación de todos los fines que a nivel temporal interesan a la humanidad. Y esto rechaza en un sentido liberal y propiamente separatista, la tesis de la separación de lo político y de lo económico, pues ambos unidos sirven al bien público. Según la regla habitual, el estado deja la economía en manos de los individuos, aislados o agrupados; pero en lo económico, como en lo demás, el Estado está llamado a

mantener el orden, e inducir a la armonía, a prestar ayuda - eventualmente, a suplir la actividad de los particulares en vista del bien público.

La tésis de la economía dirigida es inaceptable pero nos inclinamos a aceptar que aun conservando la autonomía en la gestión de las empresas, los particulares deben ser -- obligados por medio de las reglas que traten de salvaguardar la justicia en las relaciones económicas, especialmente para la protección de los débiles y aún asegurar un mínimo de --- coordinación (por regirse entre las fuerzas económicas independientes apareciendo entonces un intervencionismo de Estado menguado, que no exceda los límites de la competencia del Estado como encargado del bien público y que con cualquier - nombre que se le bautice, es algo que resulta de su función - política esencial).

De tal manera que el Estado realiza una política - económica que es apta para remediar, en la medida de lo posible, los inconvenientes de la libertad, procurando un justo_ medio, evitando la indiferencia absoluta y total del Estado, en los fenómenos económicos que será tan injusta como el estatismo económico entendiendo por tal la dirección económica dependiera exclusivamente del Estado, porque quedaría eliminado el ser humano social e individualmente hablando.

También sería un error querer encerrar el bien público y por lo tanto la competencia del Estado exclusivamente en el orden intelectual y moral; es decir, que no deseamos que del Estado dependa el establecimiento de los valores materiales sensibles y aun de todos los valores espiritua--- les más elevados pero sí que tenga todas las facultades y toda la intervención necesaria, en esos campos, para lograr el bien común temporal. El espíritu es superior y a base de espontaneidad nos dice Dabin, no se pierde, como la materia en la disciplina relativamente rígida del bien público y de las instituciones que éste abarca. Textualmente dice:

"Entre los bienes de civilización y de cultura que debe atender el Estado, figuran en el lugar que les corresponde en la jerarquía de los valores nacionales, entiendo -- que la palabra nacional en el sentido ético del término. Existe sin duda una manera demasiado exclusiva de poner de relieve esa clase de valores: la que asigna como fin al Estado en lugar del bien público, en mantener y favorecer la comunidad nacional, es decir, la solidaridad de las maneras de ver, sentir, de reaccionar que une a los miembros de la misma nación, así como la conciencia cada vez más clara de esa solidarietà. El individuo humano en verdad tiene otras preocupaciones, aun en el orden temporal además de la de su nacionalidad y su nación. Bajo la especificación nacional, com--parte con todos los miembros de la humanidad ciertas necesidades, específicamente humanas que de suyo son universales y trascienden toda idea de nacionalidad, que ésta puede a veces contradecir cuando el tipo nacional se aparta del ideal humano. Por consiguiente, el Estado no tiene derecho a limitar su atención a los solos intereses nacionales del pueblo que le está confiado ni a concederle en sus preocupaciones, el primer lugar. El ideal humano domina la idea nacional en el sentido de que el hombre debe ser servido antes que lo nacional y, en caso de contradicción, de preferencia lo nacional. Pero esto no quiere decir que el Estado puede descuidar el lado nacional del perfeccionamiento de sus súbditos, pues éstos son al par de hombres, miembros de una determinada nación, y por tanto el bien individual, como el bien público correspondiente, deben ser procurados en cuanto sea posible, y a reserva de enmiendas en nombre del ideal humano en la línea natural del carácter nacional de aquella. Si la población que compone el Estado es de una nacionalidad, casi no se presentarán dificultades en la realización de una política de bien público concedido nacionalmente. Si, por el contrario la población está repartida entre nacionalidades diversas, más o menos fraccionadas, la tarea del Estado, con relación a esa diversidad de valores nacionales que debe salvaguardar, promover o condicionar se vuelve más delicada, sin que cese por ello pues, toca en principio al Estado adaptarse y adaptar su política a las particularidades aun varias de la más humana a la que tiene necesidad de servir, y no a la inversa. El pueblo por su parte deberá dar pruebas de moderación e imponerse los sacrificios que son el contra

inevitable de la vida política común. O, si no, el bien de tal o cual fracción nacional tendrá que prevalecer sobre el bien público, que es el bien de la comunidad total, superior a cualquier categoría, incluso la nacional". (Obra citada página 58 y 59.

El autor que estamos aludiendo nos dice: Que es necesario añadir que así como la idea del bien público se inspira siempre en principios superiores no determinados, pero si determinables, porque sus aplicaciones dependen de las contingencias del tiempo y del lugar de la variedad de psicologías populares y de civilizaciones y del grado de perfección técnica del Estado encargado de promover dicho bien. A esto llama el autor "ambiente" que envuelve el bien público y que necesariamente debe corresponder con el ambiente social; la eficacia de los medios, puesto que el bien público es bien intermedio, es lógicamente una función de circunstancias". (Obra citada página 63).

Sobre el camino trazado por Dabin, ahora si podemos decir que la obra del bien público temporal no podría ser realizada, por los esfuerzos espontáneos de los individuos y de los grupos, ya que muchos no concurrirán a su realización y que, por otra parte, las acciones dispersas correrían el riesgo de contrarrestarse, de destruirse, inclusive unas a otras. Que es necesaria la conjugación obligatoria de los esfuerzos de todos sin distinciones de sexos, de clases, de profesión, de religión, de partido, de región, etc., ya que cada uno en su rango, en su trinchera, es apto para colaborar, sin posibilidad de excepción o de excusa, ya que el bien público siempre plantea sus exigencias, por eso nadie tiene el derecho de desatenderlo. De ahí que la empresa del bien público representa la forma de una sociedad a la vez universal y necesaria, que agrupa como miembro de ella, en el cuadro del territorio del Estado, a todos los individuos sin excepción, como ya digimos, cuyo concurso resulta indispensable para la obra común. Pero esta sociedad universal y necesaria, que es el Estado, no podría ni existir ni alcanzar su fin, sin una autoridad, toda empresa tiene un fin y para realizarlo requiere de una autoridad que descansa

en el consentimiento voluntario de cada quien y cuya misión general y superior, consiste precisamente en poner orden a las actividades de la vida social; el orden y la armonía sociales exigen servicios públicos que se establecen y se hacen funcionar y que tienen por objeto el cumplimiento de determinados fines. En ocasiones el bien público postula una ayuda y eventualmente una suplencia de iniciativa privada en los diversos dominios en que se manifiestan las necesidades humanas.

Esa empresa del bien público requiere no sólo una diferenciación, una división del trabajo, en que una minoría de profesionales especialistas tenga que determinar para la masa del pueblo las exigencias del bien público, sino además, una autoridad verdadera, que después de hablar reflexionado, decida e imponga su voluntad. Son los gobernantes o sea una institución gubernamental. Así se expresa Dabin.

El mismo autor nos dice:

"De esta manera la nación misma del Estado y especialmente el fin que éste persigue excluyen de si un régimen de igualdad entre los asociados, régimen que no podrá parar sino en la anarquía y en la negación del bien público. No se llega al orden por vías de dispersión y de desorden. El orden implica una determinada convergencia de acción, como necesidad impuesta por una autoridad. Evidencia es ésta también reconocida, que muchos autores y no sólo juristas sino también sociólogos no quieren ver al Estado más que en su aspecto de poder como si los gobernados, aun en el momento en que son gobernados, no fuesen más que puros súbditos y no asociados. La simplificación sobrepasa la medida ciertamente, pero no traduce más que el exceso de una verdad que es la de que, en el sistema del Estado, el gobierno es un elemento esencial. La necesidad o la legitimidad del Estado ha podido ser discutida: El problema será examinado en su lugar, pero una vez aceptado el Estado, no se podría, sin contradicción, negarse a admitir la necesidad y la legitimidad del gobierno. Poco importa en este momento, la cuestión del modo y designación de los dobernantes: el problema de los titula-

res del poder es distinto del poder mismo". (Obra citada página 65).

De esta manera demuestra el jurista francés que el gobierno es una necesidad sine qua non del estado.

Veamos ahora que es lo que debe entenderse por gobierno, en términos generales. El gobierno resulta de la acción por la cual una autoridad impone la línea de conducta a individuos humanos. La autoridad es la que ordena. Pero hay una manera autoritaria e inoportuna de ejercer la autoridad, es necesario buscar siempre una decisión justa ya sea en su fin o en sus medios; abstractamente considerados. Se dice que todo es cuestión de tacto político, por parte de los gobiernos. Lo que se procura es el bien público temporal ya sea que se trate de las relaciones de los gobernados entre sí o de las relaciones del orden político y administrativo, entre el Estado y su servicio por una parte, y los gobernadores y administrados por otra. Lo característico de la acción de la autoridad, consiste en jerarquizar estas órdenes que emanadas de la autoridad pública pueden revestir formas muy variadas. A veces son generales, dictadas para todos o por lo menos comprendidas en categorías abstractas de individuos y elaboradas según el procedimiento que se relaciona, con las fuentes formales, del derecho positivo estatal o sea las leyes, reglamentos, jurisprudencias, y aun costumbres y opiniones de autores en los países en que éstas últimas fuentes son aceptadas; o bien de carácter no general y abstracto, sino particular que se dirigen a individuos determinados; por ejemplo las sentencias en las que el juez decide a través de un mandato que se dirige al perdidoso para que éste respete el fallo o bien las decisiones administrativas que conceden o niegan determinadas autorizaciones, por ejemplo también puede citarse las decisiones de naturalización, etc.

Se dice que afirmar que el gobierno tiene el derecho y el deber de dar órdenes, equivale a decir que está en aptitud de crear el derecho positivo. Y al dar esas órdenes

a sus subordinados crea el derecho positivo llamado corporativo. Quienes detentan la autoridad tienen el derecho de fijar reglas o de tomar decisiones que recaen en los súbditos.

Consecuentemente también la autoridad pública tiene el derecho de velar por el cumplimiento de sus órdenes y mandatos.

14).- La opinión de Herman Heller. Ahora bien, -- nos vamos a referir a la muy distinguida opinión de Herman Heller, expuesta en su "teoría del Estado", en relación al poder del Estado, principalmente, como unidad de acción política. En la elaboración de este capítulo, el maestro germano, hace referencias a tratadistas como Lehmann, Wiese, Kelsen y el propio Heller. Expresa Herman Heller en su citada obra: "Al decir que el Estado es una unidad real queremos -- significar que aquel al igual que cualquiera otra organización, es ante todo una colección real de efectividad, por lo que el poder estatal se nos aparece no como una unidad meramente imaginada por nosotros, sino como una unidad que actúa de modo causal. El Estado como toda organización es un poder engendrado, por varios factores, pero que, por su parte, actúa unitariamente, y cuyos actos no pueden ser imputados, ni a los órganos exclusivamente ni a la ordenación entrelazante en sí misma y ni siquiera a todos los actuales partícipes. La unidad real del Estado, no puede ser referida a la unidad de la ordenación que regula la conexión de quehaceres. Es natural que Kelsen y su escuela, que son quienes sostienen estas tesis, lleguen a vaciar de toda realidad al Estado a negar el poder del mismo como hecho, y considerarlo sólo como "validez de ontológica del derecho" (Kelsen, Staatslehre p. 97). Pues sólo en y por los partícipes es real y eficaz esta orden ontológica. Si lo pensamos fuera de ello apareciendo frente a ellos como orden normativo ideal, llegaremos, en el mejor de los casos, a la mera representación de una unidad de ordenación, pero nunca a una unidad real de ordenación.

Según la esencia de todo poder social, el poder del Estado, como unidad de acción, no puede ser referido ni a los actos de los que tienen el poder ni a los de los sometidos al mismo. Que las varias actividades de los súbditos vengan finalmente a dar lugar a una unidad de acción, se explica porque esas actividades acumuladas son actualizadas unitariamente por un gobierno. Pero el que éste, a su vez posea el poder, sólo se explica por las actividades de los súbditos. Tiene importancia decisiva que el poder del Estado, como unidad de acción sólo se pueda explicar causalmente por la cooperación de todos los miembros. (por lo cual sólo se puede atribuir con plena independencia de cada norma esta cooperación). Pero como miembros pueden valer otros que no actúan de modo concreto en la relación interna. Hay que considerar que en la formación del poder del Estado que sólo es en cuanto devienen intervienen también las generaciones pasadas. Y esa unidad de acción objetiva es también cosa que con frecuencia se pasa por alto el producto de fuerza que actúa desde fuera sobre la organización.

Dos cosas son necesarias para la clara comprensión del poder del Estado como unidad de acción engendrada por varios factores: No debe ser concebido como un ente fantástico que existe independientemente de quienes lo producen y fuera de ello, y, sin embargo, ha de ser diferenciado claramente de todas las actividades particulares que lo crean. El poder del Estado no es sólo un punto cualquiera de referencia imaginado por las orientaciones psíquicas internas de los miembros (como dice, por ejemplo Waldecher Op. Cit. pp. 215. s.s.), sino es vivido por todos ellos, como una unidad de acción, y la ciencia no puede hacer otra cosa que confirmar la exactitud objetiva de tal vivencia. La ciencia tiene que proclamar que el poder del Estado, es más, o también menos que la suma de las actividades individuales correspondientes; pero en todo caso que se trate de algo distinto. (Op. supra pág. 250). Tampoco puede considerar a la unidad del estado como una mera forma de expresión de la suma de los partícipes, puesto que éstos intervienen solamente con cierta y determinadas actividades y la unidad estatal de ellos, incluso en el estado totalitario, es únicamente una parte de su ser total, aunque es verdad que el Estado reclama, en general, -

actividades más intensas y amplias que las mayorías de las restantes organizaciones. El mismo individuo realiza mediante sus actividades no sólo el Estado, sino gran número de otras organizaciones que desenvuelven su vida propia frente al Estado, como unidades de acción de carácter, religioso, económico, político, etc. Lo mismo que sucede en el Estado, las actividades particulares que se destacan en los individuos en favor de las unidades de acción se concentran y actúan por las que el Estado también, por medio de las organizaciones correspondientes de manera muy variada. Y lo mismo que en el Estado, también, estos poderes de las organizaciones se parecen no sólo hacia afuera sino asimismo hacia adentro, es decir ante los individuos que los constituyen, como unidades objetivas de acción, claramente diferenciadas de aquellos, de los que no se pueden sin embargo separar" (Obra citada. Fondo de Cultura Económica México-Buenos Aires, 1963 páginas 266, 257 y 258).

El propio autor, más adelante nos dice: "El gobernante tiene poder en el Estado pero nunca posee el poder del Estado". (Obra citada página 258). Para Hermann Heller la acción objetiva del poder del Estado no puede ser atribuida ni a los súbditos ni a los gobernantes. El considera que se trata de una cooperación casual" de todos".

Expresa también, que existe un momento en que sobre la base de una ordenación se producen y concentran de modo organizado, en la vida social, diversas actividades políticas, militares, económicas integrándose en una unidad política objetiva y que con eficacia acción sobre la vida social; sólo a partir de ese momento se puede hablar de un poder del Estado producido por todos los miembros, pero hay necesidad de distinguir entre ellos y frente a lo que aparece como algo objetivo, para él lo más evidente y lo que es por eso menos discutible es la unidad de acción del Estado en orden a la política exterior.

Habla del poder del Estado como unidad de acción de carácter económico, pero como ya mencionamos lo dicho por

Dabin no creemos necesario decir que las actividades económicas del poder del Estado se realizan inmediatamente en favor o a expensas de la unidad patrimonial que constituye el interés de toda la colectividad y que en esta unidad económica que puede ser impuesta al estado, no pertenece en realidad ni el gobierno ni a los súbditos, porque es imposible separarla de quienes la realizan, digamos que hay una concurrencia común para realizar esas actividades económicas del poder del Estado, en forma inmediata y a favor y a expensas de aquella unidad patrimonial especial de que hablamos. Se habla del patrimonio del Estado considerándolo como un complejo de órganos que se mantiene en función mediante un fondo central que se alimenta de fuentes de ingresos regulados jurídicamente, patrimonio que se establece para un fin como función política, una unidad de acción de carácter económico y autónomo, por lo que se considera que es resultante de una pluralidad de hombres. Distingue el patrimonio del Estado del patrimonio de los particulares. También considera al poder del Estado como unidad de decisión política, porque siendo el detentador del poder a él corresponde decidir políticamente. Habla de legitimación del poder del Estado refiriéndolo a la tradición de tal modo que su prestigio aparezca consagrado por su origen o bien también puede apoyarse, nos dice, en la creencia de una especial gracia o capacidad, en la autoridad que da al despotario del poder el ser estimado como personalidad; o finalmente, también puede basarse en el hecho de que se vea el depositado del poder al representante de determinados valores religiosos, ético-políticos o de otras naturalezas.

Nos dice que en toda organización hay que distinguir la cuestión del poder objetivo de la organización de la del poder subjetivo sobre la organización y la del poder subjetivo en la organización.

Al hablar del tema del poder del Estado y forma del Estado, Herman Heller nos dice: "La manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo. Eso es aplicable, en primer término, a las dos formas fundamentales del Estado. La democracia es una estructura de poder --

construcida de abajo a arriba; la autocracia organiza el Estado de arriba a abajo. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo. Todo poder estatal procede del pueblo; en la autocracia, el principio de la soberanía del dominador. El jefe del Estado reúne en sí todo el poder del Estado. El derecho y la realidad puede, e incluso deben separarse pero no en la soberanía de la unidad de acción estatal que comprende al pueblo y al dominador, sino en estas localizaciones de la soberanía en el pueblo o en el dominador. Pues tales principios de localización, son sólo un pacto de expresión de lo real, tratándose, en lo restante, de juicios de ontológicos con los que no siempre concuerda la división real del poder del Estado. El derecho de la democracia, respaldando a su función como regla de orientación y previsión, atribuye la formación del poder del Estado al "pueblo", aun cuando el cuerpo electoral esté constituido por una pequeña parte de la población real de individuos que, valiéndose por ejemplo de su mayor potencialidad económica, contrapesen buena parte del poder electoral. Pero incluso en una democracia en que exista igualdad y oportunidades sociales, el pueblo sólo puede mandar por medio de una organización de dominación, sin embargo, precisa que de una autoridad y todo ejercicio de poder está sujeto a la ley del pequeño número; los que actualizan a las actividades de poder unidas en la organización, han de disponer siempre de una determinada suma de libertad, de decisión y, con ello, de poder no limitado democráticamente. Esto se aplica tanto al poder del Estado como a la estructura del poder de los partidos políticos que organizan en la democracia la exteriorización de voluntad de los electores. En los partidos, el reducido grupo de los dirigentes, juntamente con la burocracia del partido, -- concentra el poder en su mano tanto más fácilmente, cuanto mayor y más complicada sea la organización y cuanto más reducida sea la preparación de interés político de los electores. Pero sobre todo la administración estatal, cada vez más extensa y complicada, hace preciso en todas sus ramas un cuerpo profesional de funcionarios, especializados y conocedores de los asuntos, cuya competencia y experiencia absorben una parte no pequeña del poder estatal localizado jurídicamente en el pueblo, especialmente cuando la burocracia permanente se halla frente a mayorías parlamentarias cambiantes y a una dirección política también cambiante.

A pesar de toda esta limitación y falseamiento, la localización jurídica de la soberanía en el pueblo no es, en absoluto, una mera ficción, sino realidad política, cuya importancia sólo se comprende, cuando se concibe a la soberanía del pueblo como debe concebirse, es decir como un principio polémico de la división política del poder opuesta al principio de la soberanía del dominador. Que este principio no se realice en forma pura en la vida política, es cosa que sólo puede desilusionar al doctrinalismo. Por el contrario, sólo la ignorancia o la demagogía pueden negar que la soberanía del pueblo expresa un principio de estructura de la división política real del poder. Pues es cierto el hecho que, al contrario de lo que sucede en la autocracia, en el régimen democrático, determinados círculos, más amplios o reducidos del pueblo de estado dispone de un poder político eficaz que se revela prácticamente, sobre todo, en el nombramiento, revocación y control de los dirigentes políticos. Constituye singularmente una realidad política de máxima importancia el que la organización democrática del Estado con su división de poderes y garantías de los derechos fundamentales, limite eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo y del Estado sin excepción una suma muy variable, ciertamente, en la realidad, de "libertades", es decir de poder social y político.

En cambio en la autocracia la división del poder -- del Estado presenta una fisonomía totalmente distinta, tanto según los principios, como en la realidad, todo poder estatal proviene aquí del autócrata; a él incumbe adoptar todas las decisiones políticamente relevantes. Es evidente que este principio jurídico de imputación se aleja más de la realidad política que el principio de la soberanía del pueblo, -- pues sólo un autócrata omnisciente y omnipotente podría dirigir la ingente y complicada organización del estado actual y de complicadas vinculaciones internacionales, con una plena libertad de decisión. En la práctica, el monarca absoluto y, con mayor motivo, el moderno dictador han de repartir ampliamente su poder, ante todo con su burocracia y los demás órganos de dominación con grupos de poderes religiosos, --

económicos y de otra índole, tanto nacional como internacionales, pero primer término, con la clase privilegiada, y la dictadura, por lo consiguiente, con la camarilla del partido dictatorial que constituye la base sustentadora de su poder, no se puede evidentemente negar que el principio de la localización de la soberanía del dominador representa una concentración del poder estatal en las manos del autócrata que es completamente desconocida en la democracia y el Estado de derecho. El hecho de que desaparezca todo límite jurídico al poder dictatorial del Estado no significa, naturalmente, que el dictador sea omnipotente, ni siquiera que todo el poder aparezca concentrado, de modo real en su persona. Ello significa, en cambio, que su poder sólo encuentra límites en -- las relaciones efectivas de poder en la sociedad. Más como -- gracias al enorme desarrollo experimentada en los últimos -- cien años por la técnica desde la dominación física y psíquica de las masas mediante tanques, aviones y gases, y por la prensa, el cine, la radio y la escuela así como, y sobre todo por la presión sobre los estómagos, el aparato dictatorial puede ser perfeccionado considerablemente, y es posible al conductor de este aparato, monopolizar el poder del Estado hasta un grado insospechable". (Obra citada páginas 265, 266 y 267).

Mucho nos hemos extendido en relación a las doctrinas de Jenan Dabin y de Herman Heller, por lo que se refiere al problema relativo al poder del Estado y a la forma de Gobierno. Pero era necesario hacer mención de estos dos tratadistas por considerar que, sus pensamientos corresponden a -- las ideas más avanzadas dentro de los elementos de la Filosofía Política contemporánea.

15).- Opinión de Carré de Malberg. Solamente porque interesa en mucho la opinión del gran tratadista francés R. Carré de Malberg, expuesta en su teoría General del Estado, edición del Fondo de Cultura Económica de México, vamos a hacer referencia a través de su obra al problema de si la soberanía debe ser considerada como un elemento esencial de la potestad del Estado. El autor francés nos dice que, si

por soberanía entendemos la potestad del Estado mismo, desde luego que la soberanía forma una condición absoluta del Estado, porque, como ya digimos, no se puede considerar un Estado sin potestad de dominación. Pero también dice Carré de Malberg que, si se quiere designar como medio de soberanía la cualidad del Estado cuya potestad no depende de ningún otro, ya que aquí resulta que la soberanía puede ser considerada como un elemento indispensable del Estado; ya que él sostiene que hay una numerosa categoría de Estados que no pueden considerarse como soberanos, tales son los que entran en la combinación estatal conocida con nombre de Estado Federal. Sobre ese particular, vamos a decir que no participamos de las teorías de Carré de Malberg, porque para nosotros el único Estado que hay dentro de la Federación es el Estado Federal, los llamados Estados miembros que entran a esa combinación estatal denominada Estado Federal como en México -- las llamadas Entidades Federativas, en realidad no son soberanas, porque la soberanía es una, no puede ser divisible. Lo que ocurre es que los Estados miembros de la Federación coparticipan en el ejercicio de la soberanía interior, que originariamente, como es lógico afirmarlo, dependen del único Estado real que es Estado Federal.

Por tales motivos nosotros sí consideramos que la soberanía es una condición absoluta del Estado. Esto tiene importancia para nuestro estudio, porque al hablar de la potestad del Estado, de la autoridad pública, siempre en la función de que se trata de una potestad soberana, es decir de un poder o autoridad que, solamente encuentra en el Estado su ejercicio al través del ordenamiento jurídico positivo, que por ser emanación del mismo poder público, resulta parte integrante, como manifestación suya de la soberanía -- que estamos tratando.

Si hablamos de la soberanía, también lo hacemos en función de que en virtud de ella el pueblo sólo puede darse la forma de gobierno que le convenga. Entre nosotros, nuestra Constitución expresa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa y Federal, pero ésto, en función de que la soberanía reside

esencial y originalmente en el pueblo, el cual ha tenido y tiene el derecho de designar a sus gobernantes y transmitir su ejercicio ya que no puede ejercer la soberanía por sí misma.

Al hablar de la forma de gobierno hacemos mención a las diversas maneras de organización de un Estado o al ejercicio del poder. El Estado está considerado como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones de acción interna y de acción internacional, está integrada por un conjunto de órganos.

16).- Concepto de Gobierno y Formas de Gobierno. Al iniciar este capítulo dijimos que hay bastantes controversias en relación al concepto del gobierno y de las formas de gobierno. El Estado aparece como la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado en la unidad de todo su poder y como titular del derecho de soberanía. Ahora también, la forma política, resultaría ser la configuración del ejercicio y de la organización del poder político, según una interpretación ideológica. El Gobierno es la encarnación personal del Estado, y se manifiesta a través de la acción real de los titulares de los órganos. Es el funcionamiento general del Estado y lo integra el conjunto de titulares de todos los poderes concretándose en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya que se trate del ejecutivo o de sus órganos auxiliares y de los miembros de otros poderes judicial y legislativo.

Es claro que una cosa es gobierno y otra cosa es forma de gobierno. Un gobierno puede cambiar sin que se altere la forma. Es decir, que puede cambiar los titulares de ese gobierno; en la Revolución puede suceder que en un gobierno cambien sin que se produzcan alteración en la forma del mismo.

No se distingue entre forma de gobierno y forma de

Estado. El gobierno se refiere a la administración de la em presa pública, los diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las leyes, a realizar los atributos fundamentales del Estado.

En cambio el Estado representa el todo, en su organización tiene por objeto el establecimiento de ciertas insti tuciones de gobierno.

Vigart Campos, en su "Derecho, Político, página 391, expresa que "La forma de gobierno es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quie- nes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma del Estado es la manera de realizar - ese mismo reparto, atañe pues, al problema de cómo se ejerce el poder. Así Groppa le distingue las formas de gobierno como modo, de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones, y la forma de Estado como estructura del Estado en relación entre el pueblo, territorio y soberanía.

Hay quien define el gobierno como la concretización de los principios jurídicos. Algo así como convertir en acto concreto la soberanía del Estado. Por lo que hace a las formas de gobierno y a la estructura que puede adoptar, los órqa nos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí, es lo característico. Este problema no es distinto a las for mas de Estado, a las que pueden adoptar no por la diversa estructura y engranaje de los órganos soberanos, sino por la di visión o desplazamiento de competencia.

Vamos a hablar de las formas de gobierno, para ello diremos que este tema se ha abordado por Aristóteles, por Pli

nio, por Santo Tomás de Aquino, por Maquiavelo y por Montesquieu, principalmente.

Aristóteles, clasificó la forma de gobierno en dos grupos: puras o perfectas e impuras, degeneradas o corrompidas. Las primeras son las que practican rigurosamente la justicia; las denominó: monarquía, que es el gobierno ejercido por una sola persona; aristocracia, que es el gobierno ejercido por una minoría de personas; y democracia que es el gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos. Las segundas son: la tiranía, que no es otra cosa que la degeneración de la monarquía, la oligarquía que es la corrupción de la aristocracia; y la demagogia que es la forma degenerada de la democracia.

Claro está, que la definición aristotélica ha sido objeto de numerosas críticas. Son muchas las cosas que es necesario omitir en una tesis para evitar una extensión excesiva.

Sólo veamos lo que opinó Santo Tomás de Aquino, este Santo explicó que la teoría y la forma mixta de gobierno se manifiesta en el pensamiento político; su ideal es una organización con un jefe a la cabeza del Estado, guiado por la ley de la virtud.

Veamos ahora a Maquiavelo, al incomprendido autor de "El Príncipe". Este consideró que todos los Estados o son repúblicas o son principados.

Se dice que la influencia de Maquiavelo se ha manifestado en el pensamiento político moderno, así por ejemplo en Jellinek se considera que influyen en sus ideas sobre la monarquía y la república; y en Kelsen. Sus conceptos sobre la aristocracia y la democracia.

Por lo que se refiere a Montesquieu, en el capítulo primero de su obra "El Espíritu de las Leyes", introduce modificaciones a la teoría de las formas de gobierno de Aristóteles y distingue entre monarquía, despotismo y república.

El considera que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero o parte de él ejerce la potestad soberana. Que la monarquía es la forma de gobierno de uno sólo, pero con arreglo a leyes fijas y establecidas; y que el despotismo es el gobierno de uno solo, sin ley y sin regla dirigiendo el gobierno todo a su voluntad y capricho.

17).- Clasificación de las formas de gobierno, nos dice Don Andrés Serra Rojas, autor de la importante obra titulada "Ciencia Política". Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas", en relación al tema de las formas de gobierno que estamos comentando, lo siguiente:

"La clasificación que ha perdurado en las formas de gobierno reduce a éstas a dos grupos: la monarquía y la República.

Tanto la República como la monarquía revisten formas jurídicas muy diversas y responden en cada uno de sus tipos a diferentes procesos políticos o a sus propias tradiciones.

P. Luis Izaga S.J. (Ob. Cit. 2o. Pag. I). Nos dice: "Nosotros llamaremos a la estructura que pueden adoptar en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar trabados y relacionados entre sí". En consecuencia, no hay incompatibilidad en que una misma forma de Estado adopte diversas formas de gobierno y viceversa. Un Estado unitario y otro Federal, puede ser monárquico o republicano, parlamentario y presidencial como una monarquía puede ser Estado unitario y federal. Y comenta más adelante: "La corriente contraria por

los que quitan valor trascendente a las formas de gobierno y se avienen, si las circunstancias así lo aconsejan, a aceptar cualquiera estructura ya establecida, aunque no se acomode a sus preferencias ideales.

Es decir, en las actuales condiciones del mundo el problema de las formas de gobierno ha perdido la importancia de otras épocas. Hoy se configuran los gobiernos, más siguiendo los senderos de las ideologías que subordinándose a las formas de otras épocas. La política económica debe entrar al cauce que le sea necesario, sin encerrarse en los estrechos límites de la forma de gobierno. Con todo, este criterio revela el sistema de las instituciones liberales, que sin duda navegan en los mares tormentosos de las luchas y de las lógicas. En la actualidad, las formas de gobierno han perdido importancia. Lo dicho por el padre Luis Izaga, sacerdote jesuita y que transcribe al maestro Andrés Serra Rojas en su obra ya citada (página 492 y 493), es cierto, porque un estadomonárquino puede adoptar un sistema parlamentario o un sistema federal, también una república puede ser unitario como en el caso de Francia, etc.

A nosotros nos interesan principalmente los caracteres de la República y es para esta finalidad que hemos de recurrir nuevamente al ameritado maestro don Andrés Serra Rojas, quien en su obra ya mencionada nos dice:

"La República es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del Ejecutivo no es hereditario sino elegido por el pueblo o por sus representantes". (Obra citada, página 425).

Etimológicamente, la palabra República proviene de la otra palabra latina "res" que significa cosa y de la otra palabra latina "pública" que significa pública o causa pública haciendo una traducción libre de su aceptación etimológica.

Se trata de una forma de gobierno que tiene raigambre popular, como expresa la definición del maestro Andrés - Serra Rojas, porque en una forma directa o bien indirecta, - permite la participación del cuerpo electoral o sea de los - electores en la constitución, en la legitimidad o en la permanencia de sus órganos directivos o representativos.

La República como forma de gobierno en que la sociedad, es decir, el pueblo, permaneciendo soberano, delega las funciones supremas a órganos que son responsables ante ella y su designación es temporal, es la característica forma de gobierno de nuestro país. Esa pertenencia del poder soberano al pueblo es nota esencial y característica, a la que aludió Herman Heller en la transcripción que hicimos de parte de su obra. Además, la temporalidad en el ejercicio de la soberanía, la responsabilidad de los delegados de la soberanía del pueblo, o representantes populares, o funcionario de elección indirecta, regulada por leyes especiales, y la multiplicidad de los órganos electorales, son las características generales de esa forma de gobierno llamada República.

Sintet Sintetizando pues, podemos decir que esta forma de gobierno es de elección popular, que el poder está limitado de acuerdo con el ordenamiento jurídico positivo, en cuya base se encuentra la Constitución; y que mantiene un régimen de responsabilidad de las que en algunos casos se excluya al Presidente de la República.

El sistema republicano se remonta a Grecia, a Roma, ciudades italianas y que se desarrolla muy fuerte en nuestra edad moderna.

Veamos en Grecia en Atenas. En la Roma posterior - al reinado. En la edad media, por ejemplo en la República - de Venecia.

Se habla de República aristocrática cuando se ejer-

ce por grupo reducido de personas y en beneficio de ésta. Por este tipo de república resulta arcaico y pretende desapa-
recer de los textos constitucionales actuales.

18).- Forma de Gobierno en México.- La República -- Mexicana es además representativa y democrática federal, en el sentido de que se contraponen a la unitaria. Es unitaria_ cuando el régimen se manifiesta en una autoridad central que elimina las divisiones políticas, autónomas o regionales. Re-
pública Federal es aquella que se integra en un organismo -- que se llama Federación y Entidades Federativas o Estados -- miembros, de los cuales se hace una distribución de competen-
cias en el ejercicio de la soberanía interior, teniendo cada estructura su propia organización política.

En México, tomando en cuenta las grandes facultades que tiene el presidente de la República, en relación con los otros poderes: Legislativo y Judicial, resulta que se trata_ de una República donde prevalece el sistema presidencialista. En cambio, en otros países del mundo por ejemplo en Francia, siguen predominando el tipo de República parlamentaria, no -- obstante la dictadura que ejerciera durante algún tiempo, -- ese gran soldado de la Francia libre Charles De Gaulle. El pueblo francés en un referendun, le negó mayores facultades - de las que pedía como presidente, evitando así que el parla-
mentarismo francés fuera afectado, aplastado por la dictadu-
ra del Poder Ejecutivo.

Nuestro pueblo en realidad pretendía una República_ parlamentaria, pero la intervención de don Venustiano Carran-
za en el Constituyente de 1917, a nuestro criterio, lo evitó creando hasta cierto punto, una semidictadura del Poder Eje-
cutivo Federal.

Leemos en el artículo 40 de la Constitución General de la República, lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexi-

cano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental". El tecnicismo del Constituyente del 17, salta a la vista. En primer lugar, como ya dijimos los Estados miembros de la Federación Mexicana, no son libres, no son soberanos, no puede haber más que un solo Estado Nacional aquí empleamos la palabra nacional, en el sentido de población establecida sobre un territorio determinado. En México, no hay más que un estado auténtico, el Estado Federal. Las Entidades Federativas no son libres, porque están sujetas a la Federación, no son soberanas porque sobre ellas existe un poder superior que es el poder Federal. Lo que ocurre, ya dijimos es que las Entidades Federativas comparten con la Federación el ejercicio de la soberanía interior mediante una rigurosa separación competencial, dentro del régimen que sella de facultades expresamente delegadas.

Por lo que hace el Ejecutivo, en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dice: "Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará: "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Este alto funcionario de la Federación se elige por sufragio universal y por el término de seis años y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto, ya que está prohibido la reelección. Esta bandera enarbolada por el mártir Francisco I. Madero y que después, por ambiciones del General Alvaro Obregón, fuera derogada y restaurada por un fanático religioso León Toral que puso fin a la vida del ambicioso General de Sonora.

Dice don Andrés Serra Rojas que la República Democrática se condensa en el Artículo 39 de nuestra Ley Fundamental, que expresa: "La Soberanía Nacional descansa esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo

tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o -
modificar las formas de Gobierno".

Continuando con la exposición relativa a la República, ya completamente referida a México, podemos decir que desde los primeros años del Siglo XIX, se procuró crear la forma republicana de gobierno debido principalmente a la influencia que tuvo entre nosotros la circulación de la Constitución Norteamericana.

Con motivo de la abdicación de Carlos IV, ocurrida el 8 de Junio de 1808 en Aranjuez, sucediéndole su hijo Fernando VII y luego la renuncia de éste en Bayona en favor de Napoleón, se suscitó en la antigua Nueva España una crisis de carácter político.

También don Ignacio López Rayón dice en sus Elementos Constitucionales que en 1811 completa Morelos, y que después fueron rechazados por su autor, se demostró partidario de la monarquía, el que, predominaban estas dos tendencias en las fases preliminares de la Independencia de México, por un lado monarquía, por otra República.

Fue Morelos quien declaró que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en -- sus representantes dividiendo los poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial..." (Tomado de Sentimiento de la Nación")

Ahora bien, en el decreto Constitucional de la libertad de la América Mexicana, considerado como la primera Constitución de México, que emitió Morelos en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se omite toda mención a la forma republicana, porque se decide que corresponde al pueblo establecer la forma de gobierno que más le convenga de acuerdo con sus intereses. Así se expresa en su artículo 2, que dice: "La sociedad tiene el derecho incontestable para establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificar-

lo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Más adelante ya en el Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, los tratados de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, se establece el gobierno del Imperio, que será monárquico, Constitucional moderado. Se llamó a Fernando VII a gobernar y no se designaba a otro de la nobleza española, si no venía.

Mediante la Independencia Mexicana del 28 de septiembre de 1821, se declaró que México es Nación Soberana e Independiente de España con quien, en lo sucesivo, no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que exigieran los tratados.

Más tarde el 19 de mayo de 1822, Iturbide fue reconocido Emperador de México. Don Antonio López de Santa Ana se revela desconociendo a Iturbide y proclama la República - el 2 de Diciembre de 1822. Iturbide abdica el 19 de febrero de 1823 ante el Congreso que para el efecto mandó reinstalar el que declara nula la coronación, el derecho de sucesión e insubsistente al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba -- quedando la Nación en completa libertad para constituirse como le agradase y correspondiese.

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de fecha 16 de mayo de 1823, un grupo de Constituyentes propuso que la Nación Mexicana se definiera como una República representativa y Federal.

El 12 de Junio de 1823 el Congreso Constituyente -- emite voto por la forma de República Federal. El acta constitutiva de la Federación Mexicana es de fecha 31 de enero de 1824 y establece en su artículo 5o. que la Nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal, texto que repite la Constitución del 4 de octubre de 1824 en su artículo 4o.

Existen gobiernos autoritarios y gobiernos libres y moderados, los autoritarios son personalistas, dictatoriales surgidos en el mundo moderno, que se han alejado de las formas republicanas, principalmente por la negación de todo --- principio democrático y representativo en sus formas tradicionales.

Los gobiernos libres y moderados, en cambio se mantienen amparados en las formas republicanas y mantienen una relación más benéfica para el pueblo que asegura su permanencia en el poder.

También es de observar que actualmente existe una crisis de las Instituciones Políticas y que la República como forma de gobierno se manifiesta sólo en las Naciones democráticas federales y representativas y también en algunas Naciones Democráticas unitarias representativas o en forma análogas.

CAPITULO III

EL PODER LEGISLATIVO

19).- Referencias a la exposición relativa a estos temas del Maestro Eduardo García Máñez; 20).- La Función Legislativa, opinión de Carré de Malberg; 21).- Las fuentes formales del orden jurídico; 22).- El Proceso Legislativo; 23).- El Poder Constituyente; 24).- Integración del Poder Legislativo; 25). Opinión del sustentante.

19).- Referencias a la exposición relativa a estos temas del Maestro Eduardo García Máñez. El eminente maestro mexicano don Eduardo García Máñez, en su conocida e importante obra "Introducción al Estudio del Derecho", se refiere entre otros temas de gran importancia al Derecho y al Estado. Considera que, entre las diversas acepciones de la palabra Derecho, se puede definir el orden jurídico vigente como el conjunto de reglas bilaterales de conducta en una cierta época, de un lugar determinado, que el poder público considera obligatorias; y que de esto se deduce que el vigente es el derecho del Estado, o sea que es el conjunto de normas creadas o reconocidas por la organización política. Para tan distinguido autor el poder estatal mantiene y garantiza el orden jurídico, que de tal forma lo transforma en derecho positivo, y de ahí que el Estado sea la fuente formal de validez de todo el derecho, ya que sus órganos lo crean a través de la función legislativa o le imponen tal carácter por la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos. Al pie de la página 99 Quinta Edición, de su citada obra, el maestro mexicano pone la siguiente nota que se atribuye a Herman Heller, tomada de su "Teoría del Estado" traducción del Fondo de Cultura Económica, México 1942, página 211, en que dice: "El Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal de derecho, por cuanto él establece y asegura el derecho legal, mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario."

Nos recuerda que al Estado se le define como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce sobre un determinado territorio. De esta definición se desprenden los elementos de la organización estatal, que son la población, el territorio y el poder. Es te último manifestándose por medio de una serie de normas y de actos regulados normativamente. En tanto que la población y el territorio dice García Máynez, constituye los ámbitos personal y especial de validez del orden jurídico. El elemento normativo, es formal; la población y el territorio son elementos materiales del Estado. Esto último quiere decir que estén también determinados, población y territorio por el ordenamiento jurídico.

Siguiendo la exposición de Jorge Jellinek, el maestro Eduardo García Máynez, estudia los elementos formal y material del Estado, en la siguiente forma.

Nos dice que al territorio suele definírsele como la porción de espacio en que el Estado ejercita su poder y que este poder únicamente puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado y que desde el punto de vista político representa el ángulo especial de validez de tales normas. Siguiendo a Jellinek, se afirma que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en ese territorio sin el consentimiento del Estado a que pertenece, este es el aspecto negativo; y la forma positiva que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al Poder Estatal.

En un territorio sólo puede existir un Estado. Interesa a esta exposición la alusión que se hace a los Estados Federales, el maestro Eduardo García Máynez, a este respecto nos dice: "En los Estados Federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político en cuanto al ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos legales que es el propio tiempo una porción del territorio de la unión. Pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, porque los Estados miembros

bros forman parte del Estado Federal. Además, los ordenamientos jurídicos locales que están subordinados, según lo explicamos en la sección 43 de este libro a la Constitución y a las Leyes Federales". (Obra citada, página 100).

Los atributos que de impenetrabilidad e indivisibilidad, se predicán del territorio, no deben entenderse en sentido material, sino puramente normativo, ya que, de hecho según afirma García Máynez, el ámbito de ejercicio del imperium es penetrable y divisible. Lo que equivale a expresar cuando se habla de aquellas características es que el territorio estatal no debe ser ni penetrado ni dividido.

Para García Máynez los hombres que pertenecen a un Estado, componen la población de éste. La población desempeña un doble papel, por una parte puede ser considerada como objeto o como sujeto de actividad estatal. Se puede distinguir entre súbdito y ciudadano, como súbditos los hombres que integran la población quedan sometidos a la autoridad política y por ello forman el objeto de ejercicio de poder; en tanto que, como ciudadanos participan en la formación de la voluntad general y son por tanto sujetos de la actividad del Estado.

Para García Máynez en cuanto objeto del imperium, la población estatal revelase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos, afirma, los individuos que la forman aparecen como miembros de la actividad política, en un plano de coordinación. Además, agrega: "La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen el carácter de personas y por ende, la existencia en favor de los mismos, de una esfera de derecho subjetivo público". (Obra citada página 102).

Nos habla el tratadista mexicano respecto del conjunto de derecho que el individuo puede hacer valer frente al Estado; lo que dice constituye el estatus personal y lo -

considera de tres clases: 1o. Derechos de libertad; 2o. Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales; 3o.- Derechos Políticos.

El tratadista referido explica claramente estos de rechos que integran el estatuto personal.

Hace alusión al hablar del poder, nos dice don --- Eduardo García Máynez, a que toda sociedad organizada ha me ne ster de una voluntad que la dirija y que esta voluntad --- substituya el poder del grupo; este poder es a veces coactivo, otras no tienen ese carácter. El poder simple o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo; pero no están en condiciones de asegurar el cumplimiento de ellas por sí mismo, es decir, con medios propios. Agrega que cuando una organización care ce de poder coactivo, los individuos que la forman tienen li bertad para abandonarla en cualquier momento. Por tanto, si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios. En cambio, contrastando con ese poder, encontramos el de dominación que es irresistible, ya que los mandatos que expiden tienen una pretensión de validez absoluta y pueden ser impuestos en forma violenta, con tra la voluntad del obligado. También nos enseña muy acerta damente, que cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, este poder tiene su fuente en la voluntad del Estado, resultando así un poder derivado.

Al hablar de la soberanía, considera al federal co mo el más alto y supremo, así como independiente; además el poder soberano se autolimita, a través de la jurisdicción, - es un concepto puramente formal.

Nos dice que la característica esencial del Estado consiste en la capacidad de organizarse a sí mismo, de acuer do con su propio derecho. El poder político se ejerce por -

un órgano independiente, aclara que considerar que los Estados miembros de una Federación son verdaderos estados, porque la organización de los mismos se basa en ellos y en sus constituciones locales. Otro atributo es el poder de la autonomía que consiste en la facultad que las entidades políticas tienen de darse a sí mismos sus leyes y de acuerdo con ellas, poseen normas de organización y normas de comportamiento.

Sostiene que el poder político de los Estados miembros de la Federación sólo pueden ejercerse, por ende dentro de los límites asignados a éstos, por la Constitución Federal.

Nosotros sustentamos un criterio distinto; consideramos que la soberanía interior, que realmente es la auténtica soberanía, porque la exterior es materia de discusión. En cuanto a su ejercicio se comparte con los Estados miembros, es decir que la Federación y los Estados miembros ejercen la soberanía de acuerdo con las disposiciones de la Constitución. Vivimos en un régimen de facultades expresas, todo lo que expresamente no está concedido en la Federación se entiende reservado a los Estados. Otra reserva de facultades de los Estados, es el ámbito dentro del cual ellos ejercen la soberanía interior, son copartícipes del ejercicio de la soberanía, pero para nosotros no es más que un solo Estado soberano, que es el Estado Federal. El Poder estatal constituye una unidad y de ahí el principio de indivisibilidad de su poder.

El maestro García Máynez está muy influenciado de la doctrina de Jorge Jellinek, tan es así que él considera que: "La forma más clara para la solución de la antítesis la ha acuñado Jellinek al decir que cada órgano estatal representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado. Así pues, puede haber una división de competencia, sin que el poder resulte repartido. Sea cual fuere el número de los órganos el poder estatal es siempre único". El pueblo,-

leemos en el artículo 41 de nuestra Constitución Federal --- ejerce soberanía por medio de los poderes de la Unión, en -- los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitu--- ción y las particulares de los Estados las que no podrán con--- travenir las estipulaciones del pacto Federal". Y en el 49_ se establece que: "el supremo poder se divide para su ejerci--- cio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..." Nos sigue di--- ciendo que en principio de cada uno de los poderes menciona--- dos corresponde una función propia: La Legislativa al Congre--- so, la jurisdiccional a los jueces y tribunales, la adminis--- trativa al Poder Ejecutivo. Que no hay una distinción abso--- luta entre un poder y otro ya que no ejercen exclusivamente - que se les atribuya, y que esto ha dado lugar a la distin--- ción entre funciones formales y funciones materiales.

Agrega que: "desde el punto de vista material cada función presenta características propias que permiten defi--- nirla, sea cual fuere el órgano estatal que la realice". Para él la función legislativa consiste en la formulación de - normas jurídicas; la jurisdicción establece, relativamente a casos concretos, al derecho incierto controvertido; la admi--- nistración consiste, por último, en la ejecución entre los - límites fijados por la ley, de una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de intereses generales". (Obra - citada página 200).

Siguiendo a Jellinek, nos transcribe de éste el si--- guiente párrafo: "las reglas jurídicas que determinan los ór--- ganos supremos de ésta; su modo de creación; sus relaciones_ recíprocas, su competencia y la posición de cada uno en rela--- ción con el poder estatal". Reciben el nombre de Constitu--- ción.

Menciona la teoría contractualista, en virtud de - la cual se considera que la idea de la Constitución emana de un contrato celebrado por los miembros de la sociedad para - instituir el poder político, reaparece como variantes mayo---

res y menores en las doctrinas yusnaturalistas de la época, - en fin, como carta constitucional, como ley fundamental nos dice que empieza a darse práctica en las colonias Inglesas - de América del Norte, que estas Colonias estaban integradas por una serie de cartas otorgadas por los reyes de Inglaterra, en las cuales se fijaban los principios de su gobierno y de la organización administrativa. En 1787 se promulgó la Constitución Federal Norteamericana y en ella no se incluyó ninguna declaración de derecho, pero en el año de 1789 se -- añadieron diez artículos más con el carácter de bill of ---- rights a que nos referimos y en la orgánica el plan de go--- bierno o sea la organización del Gobierno del Estado.

20).- La Función Legislativa de acuerdo a la opi-- nión de Carré de Malberg. Habiéndonos ubicado en el estudio de las funciones del gobierno del Estado, o sea las que veri fica el poder político, vamos a hacer referencia a la obra - de Carré de Malbert. Teoría General del Estado", por lo que se refiere a la función legislativa. A cada función del Estado le corresponde una función, en esta tesis estamos estudiando al Poder Legislativo y consecuentemente tenemos que - entrar al estudio de la función que le corresponde.

Carré de Malberg, al referirse a las funciones del Estado nos explica que se entiende por función del Estado en el Derecho Público, las diversas actividades del Estado en - cuanto constituyen diferentes manifestaciones y diversos modos de ejercicio de la potestad estatal.

Que la teoría de las funciones no debe confundirse con las de las atribuciones o cometidos del Estado. Aclara también que considera esas funciones con los cometidos por - cuyos motivos se ejercen las diversas actividades del Estado se reducen a tres principales grupos que son:

1o.- El estudio tiene por fin resguardar la seguri

dad de la nación, respecto de las naciones extranjeras.

20. Tiene por misión, en el interior, asegurar el orden y el derecho en las relaciones que entre sí mantienen los individuos.

30.- Además, y frente a las doctrinas del "Estado gendarme", se sostiene que fuera de su cometido de conservación nacional, la misión del Estado se limita a desempeñar un papel de policía y a mantener el derecho, porque es indudable que el Estado está llamado a desempeñar una misión --- puntual en el estudio de la cual ha de trabajar por sí mismas, o sea por cuantos medios especiales de que disponen, en el desarrollo de la prosperidad moral y material de la nación sigue diciendo el tratadista francés, en este orden de ideas, se puede sostener que el Estado está autorizado para avocarse todas aquellas atribuciones que responden a una necesidad de autoridad social, al menos en la medida en que la actividad privada de nacionales se muestran importantes o in suficientes en su realización. Y concluye que, por lo demás, la cuestión de los cometidos estatales no es una cuestión jurídica, sino un problema que depende de la ciencia política; en el terreno jurídico. El único punto a observar en esta materia, dice Carre de Malberg es que, por razón de su poder de dominación, el Estado es dueño de determinarse a sí mismo y ampliar a su agrado el círculo de su competencia.

Nos señala que muy distintos al objeto de la actividad jurídica de las funciones, cuales fueren la extensión y la variedad de la competencia estatal dice que sea cuales fueren la variedad de la competencia estatal, esta teoría -- responde a la cuestión de saber cuáles son los actos en los cuales el estado realiza las diversas atribuciones que el mismo pudo asignarse.

También nos recuerda que Lavanz distingue entre leyes que crean derecho y leyes administrativas, pero afirma -- que esta oposición carece de toda justificación, porque es -- muy discutible su doctrina, nos dice cual es el verdadero --

concepto constitucional de la ley según el derecho positivo francés.

A este respecto dice:

"El Derecho Público Francés fundado desde 1789 no adoptó sin embargo el concepto de Rousseau".

En efecto, no subordina la noción de ley a ninguna condición de fondo, sino que únicamente tiene en cuenta, la forma. Por una parte cualquier prescripción puede ser objeto de una ley, y por otra parte desde ahora hay que observar que, en el sistema del derecho francés (que en esto al menos se aproxima la Tesis de Rousseau) una regla sea la que fuere, sólo puede constituir una ley verdadera y perfecta cuando ha ya sido dictada en forma definitiva. Esto proviene del hecho de que las Constituciones de Francia desde 1771 hasta la ley de 25 de febrero de 1875 (Art. 10.) ponen ante todo de relieve del aspecto formal de la ley, y la caracteriza por su origen. Esto resulta además del papel preponderante que la ley ha de desempeñar en el estado, por cuanto que determina superiormente la actividad de las autoridades administrativas y judiciales. Esta primacía de la ley, se constituye en uno de los rasgos dominantes del sistema constitucional francés, supone necesariamente que la ley emana de una autoridad distinta y especialmente alta. Finalmente esto resulta de la oposición que establece la Constitución entre las prescripciones dictadas en forma de ley y otra categoría de reglas que consideradas en su tenor se asemejan sin embargo, en otros aspectos, a las reglas legislativas aquellas reglas contenidas en los reglamentos administrativos". (Obra citada página 312 y 313).

21).- Las fuentes formales del Derecho. Volvemos a referirnos al maestro Eduardo García Máynez, el ilustre tratadista cuando se refiere a las fuentes formales del orden jurídico, nos habla de la noción de fuentes de derecho mani-

festándonos que en la terminología jurídica tiene la palabra fuente tres acepciones, que se deben distinguir una de las - otras con sumo cuidado. Fuentes formales, reales e históricos de derecho. Y a continuación las explica del siguiente modo:

"Por fuentes formales entendemos los procesos de - creación de las normas jurídicas.

Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. El término --- fuente histórico, por último aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) y en este postrer resentimiento se dice por ejemplo que las instituciones, el DIGESTO, el código y las novelas son fuentes del derecho romano". (Obra citada página 551).

Nos precisa también que de conformidad con la opinión más generalizada, las fuentes formales del derecho son: la legislación, las costumbres y la jurisprudencia.

Al referirse a la legislación expresa que en los - países de derecho escrito las legislaciones, la más rica e - importante de las fuentes formales. Y agrega: "Podríamos -- describirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídi-- cas de observancia general. Al referirse al problema que -- analizamos, los autores mencionan en primer término, la ley; pero al hacerlo olvidan que no es fuente del derecho sino -- producto de la legislación.

Valiéndonos de la metáfora a que alude Dupazquier, diremos que así como la fuente de un río no es el agua que - brota del manantial, sino el manantial mismo, la ley no re-- presenta el origen, sino el resultado de la actividad legis-- lativa.

Históricamente, las costumbres fueron anteriores a la obra del legislador. En los estados primitivos de la evolución social consistía una costumbre indiferenciada, mezcla de prescripciones éticas, religiosas, convencionales y jurídicas. Al independizarse el derecho de la religión y la moral, conservó su naturaleza consuetudinaria, y no fue sino en época relativamente reciente cuando el proceso legislativo se inició y aparecieron los primeros códigos". (Obra citada página 53).

Refiriéndose a Dupasquier, expresa que este autor no sostiene que la historia nos revela un constante impulso hacia el derecho escrito.

Precisa también el esclarecido autor mexicano que en la mayoría de los Estados modernos, la formulación del derecho es casi exclusivamente obra del legislador, sólo en Inglaterra y los países que han seguido el sistema anglosajón predomina la costumbre.

Se refiere, como es natural al proceso legislativo; y por ser tan importante los concepto que encierra la exposición del maestro Eduardo García Máynez los vamos a transcribir íntegramente.

22).- El Proceso Legislativo. En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

A fin de explicar en qué consisten los diferentes momentos del proceso legislativo moderno, tomaremos como ejemplo las diversas etapas de la formación de las leyes federales, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La regla que norma tal proceso hallándose conte-

nidas en los artículos 71 y 72 de la citada ley fundamental y 3 y 4 del Código Civil del Distrito, los primeros refieren se a la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción y la publicación; los últimos fijan la regla sobre iniciación de la vigencia.

Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes Federales; Legislativo y Ejecutivo. La intervención de aquel relaciónase con las tres primeras etapas, la de éste con las restantes.

a).- Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. El derecho de iniciar leyes o decretos compete según el artículo 71 de la Constitución Federal:

1o.- Al Presidente de la República; 2o.- A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; 3o.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión, las que presentaren los diputados y senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates". (Alude al reglamento de debates de cada una de las Cámaras, es decir, al conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley).

b).- Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las Iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser acordadas. "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre las formas, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

"La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con -- excepción de los proyectos que realizaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberían discutirse primero en la Cámara de Diputados".

a).- La Cámara donde inicialmente se discute un -- proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el nombre de Cámara revisora.

b).- Aprobación.- Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.

c).- Sanción.- Se da este nombre a la aceptación - de una iniciativa legal por el Poder Ejecutivo. La sanción_ debe ser posterior a la aprobación del proyecto de las Cámaras.

d).- El Presidente de la República puede negar su_ sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho - de veto. La facultad en cuestión no es, como luego veremos, absoluta.

e).- Publicación.- Es el acto por el cual la ley - ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cum plirla. La publicación se hace en el llamado "Diario Ofi--- cial de la Federación". Además de éste, existen en México - los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. Publícanse_ en tales Diarios las leyes de carácter local.

Las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y_ publicación, halláanse consignadas en los siguientes incisos_ del artículo 72 constitucional.

"A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones -- que hacer, lo publicará inmediatamente.

"B.- Se reputará aprobada por el Poder Ejecutivo, - todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de - su origen dentro de diez días útiles; a no ser que, corrien- do este término no hubiere el Congreso cerrado o suspendido_ sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el - primer día útil en que el Congreso esté reunido.

"C.- El proyecto de ley o decreto desechado en to- do o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus obser_ vaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras - partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cáma- ra revisora. Si por ésta fuese sancionado por las mismas ma_ yorías, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

"Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

"D.- Si algún proyecto de ley o decreto fuese dese_ chado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a - la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría_ absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que_ lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y - si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo pa- ra los efectos de la fracción A, pero si lo reprobare, no po_ drá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

"E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desecha_ do en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara reviso_ ra la nueva discusión de la Cámara de su origen versará úni- camente sobre lo desechado sobre las reformas o adiciones --

sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fue sen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas -- por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiera, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones a reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o decreto sólo -- con los artículos aprobados y que se reserva los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

"F.- En la interpretación, reformas o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

"G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año...

"H.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten; a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso, el -- mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"I.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las --

Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de Jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84".

Dice el maestro García Máñez que:

"Las reglas anteriormente enumeradas pueden resumirse en el siguiente cuadro, cuya formación nos ha sido sugerida por una obra de los maestros Argentinos Aftalión y García Olano:

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	RESULTADO	P. EJECUTIVO
------------------	-----------------	-----------	--------------

Primer caso:

Aprueba	aprueba	Pasa al Ejec.	Publica
---------	---------	---------------	---------

Segundo caso

Aprueba	Rechaza total-- mente.	Vuelva a la Cá mara de origen con las obser- vaciones res-- pectivas, a -- fin de ser dis cutido nueva--
Aprueba nueva- mente.	desecha nueva- mente.	mente.El pro-- yecto no puede volver a pre-- sentarse en el mismo período_ de sesiones.

Tercer caso:

aprueba	Rechaza total- mente.	Vuelve a la Cá- mara de origen con las obser-- vaciones respec tivas, a fin de ser discutido - nuevamente. El proyecto no pue de volver a pre sentarse en el mismo período - de sesiones. Pa sa al Ejecutivo.
Aprueba nueva- mente.	Aprueba.	Publica

CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	RESULTADO	P.EJECUTIVO
------------------	-----------------	-----------	-------------

Cuarto caso:

Aprueba.	Desecha en parte reforma o adicio <u>na</u> .	Vuelve a la Cá <u>ma</u> ra de origen para discusi <u>o</u> n de los dese <u>ch</u> ado o de las re <u>fo</u> rmas o adi <u>ci</u> ones. Pasa - al Ejecutivo.	Publica
----------	---	--	---------

Quinto caso:

Aprue <u>ba</u> .	Desecha en par <u>te</u> , reforma ó - adiciona.	Vuelve a la Cá <u>ma</u> ra de origen <u>__</u> para la discu <u>si</u> ón de los dese <u>ch</u> ado o de -- las reformas ó adiciones. El - proyecto no pue <u>d</u> e de volver a pre <u>se</u> ntarse sino - hasta el si- -- guiente período de sesiones.
-------------------	---	--

Sexto caso:

Aprueba.	Desecha en par <u>te</u> , reforma ó - adiciona.	Vuelve a la Cá <u>ma</u> ra de origen <u>__</u> para discusi <u>o</u> n - de lo dese <u>ch</u> ado <u>__</u> o de las refor <u>ma</u> s o adicione <u>s</u> . Pasa al Ejecuti <u>vo</u> .	Publica
Rechaza supre <u>si</u> ón, reformas o adiciones.	Rechaza supre <u>si</u> ón, reformas o adiciones. Es decir, acepta el proyecto -- primitivo.		

CAMARA DE ORIGEN CAMARA REVISORA RESULTADO P.EJECUTIVO

Séptimo caso:

Rechaza

No puede volver a presentarse en las sesiones del año.

CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	P. EJECUTIVO	RESULTADO
------------------	-----------------	--------------	-----------

Aprueba	Aprueba	Desecha en todo o en parte.	Vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones.
---------	---------	-----------------------------	---

Insiste en su -- proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos.	Insiste por la misma mayoría.	- Debe ordenar la publicación.
---	-------------------------------	--------------------------------

F).- Iniciación de la vigencia.- En el derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el, sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes al primero las enuncia el artículo 3 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales. Este precepto dice así: "Las leyes, y reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación con el periódico Oficial. En los lugares distintos en que se publique el periódico Oficial para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

La lectura del precepto transcrito revela que son dos las situaciones que puedan presentarse: si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Diario Oficial se publica, habrá que contar tres días a partir de aquél en que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

"El lapso tiempo comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor, recibe en la terminología jurídica, el nombre de *vacatio legis*". (Obra citada página 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y 58).

Nos referimos ahora a algunos conceptos del maestro Felipe Tena Ramírez, expuestos en su "Derecho Constitucional Mexicano", advirtiéndole que sólo lo hacemos en relación al tema que tratamos y en las partes de mayor importancia.

23).- El poder Constituyente.- Es imprescindible hacer una pequeña referencia al poder Constituyente, que generalmente emana de movimientos Revolucionarios triunfantes y que tiene por objeto el cambio de estructuras políticas acor-

des con la filosofía política revolucionaria.

El acto de emitir la Constitución significa para -- el pueblo un acto de autodeterminación plena y auténtica. -- Nuestro pueblo no es consultado en las grandes decisiones políticas por disposición Constitucional, de aquí que la designación de los miembros del poder Constituyente, representa para el pueblo la única oportunidad de ejercicio de la soberanía en toda su pureza y en toda su integridad.

Los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos. En primer lugar el Gobierno del Estado a través del cual personas físicas ejercen las funciones que corresponden al Estado, está dividido en tres poderes, es decir, que la autoridad está fragmentada entre los diversos órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero tampoco estos son libres de hacer lo que les dé la gana, cada uno de ellos tiene su estatuto legal, sus facultades expresas, por eso se dice que no son soberanos esos órganos, porque actúan como mandatarios y conforme a los términos del mandato conferido.

Opina Tena Ramírez, que el pueblo, a su vez titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano.

Hans Kelsen, en su teoría General del derecho y del Estado, nos dice: "Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, ó última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandato y que otros individuos estén obligados a obedecer, el poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término". (Ob. cit. p. 404, México, 1949).

Para Tena Ramírez, la soberanía una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y --

no en los órganos ni en los individuos de gobierno. Por ello la Constitución presupone dos condiciones: el poder Constituyente es distinto de los poderes Constituídos, la Constitución Mexicana es rígida y escrita.

Pero, el poder Constituyente no tiene más tarea que la de emitir la Constitución, y una vez agotada, se disuelve.

Pero ya les deja su cartabón escrito al que deben ajustarse los poderes constituídos.

Uno de esos poderes constituídos, es el poder Legislativo, al que nos hemos venido refiriendo y cuyo tema hemos asediado por todos lados sin agotarlo, porque es un filón sumamente rico.

El Artículo 50 de la Constitución, que es la Ley Fundamental del país, a pesar de la falta de técnica en la redacción del Constituyente, que llamó Ley Fundamental a la Constitución, a las leyes que emanan de ella y a los tratados, etc... Ya que ni las leyes emanan de la Constitución, ni los tratados pueden ir en contra de ella; repetimos, la Constitución que es la ley fundamental del país, en su artículo 50, dispone que: el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras. Una de Diputados y otra de Senadores. Es decir, que nosotros adoptamos el sistema bicameral, de cuyas ventajas atribuídas por varios tratadistas solamente señalamos, -- la que nos parece más práctica y real, o sea la que dá oportunidad a la Cámara Revisora de escudriñar y pulir mejor nuestras futuras leyes .

Se usa el sistema de elección popular directo para designar a sus miembros, los diputados duran tres años y los senadores duran seis años en sus funciones y coinciden en su mayor parte, pues hay diferencia sólo de 4 meses, en el ejer-

cicio del titular del poder ejecutivo en turno. Algunas reformas que se han hecho a la ley electoral de los poderes federales y en los que se han dado cabida a nuevos partidos es para que las corrientes de opinión tengan el resultado de un número suficiente de ciudadanos para que su voz sea escuchada en el recinto parlamentario.

Para ellos se reformó y adicionó el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cuyo texto solamente interesa a nosotros la fracción I y II.

Artículo 54.- La elección de los cien diputados, -- según el principio de la presentación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la ley:

I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá -- acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los tres ---cientos distritos uninominales.

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electores según el principio de representación proporcional, todo aquél partido que: A) No haya obtenido sesenta ó -- más constancias de mayoría, y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas -- regionales en las circunstancias plurinominales. De esta manera los partidos de Acción Nacional, el partido Auténtico de -- la Revolución Mexicana, el partido Comunista Mexicano y otros más de inclusión condicional, han logrado llevar diputados al Congreso de la Unión, a través de esta reforma política.

Interesa la organización Constitucional de cada una de las dos Cámaras federales y por ser ésta una materia que -- la misma ley lo dice, pero en obvio de transcripciones preferimos hacer la del resumen que verificó el Maestro Felipe Te-

na Ramírez, en los siguientes términos:

Veamos ahora la organización Constitucional de cada una de las dos Cámaras federales.

Desde las reformas de 1933 a los artículos 51, 55, 56, 58 y 59 se varió la duración en su encargo de los diputados y senadores. El período de los primeros aumentó de 2 a 3 años y el de los segundos de 4 a 6 años; además, a partir de entonces, el Senado se renueva totalmente en el término que se indica, en lugar de la renovación por mitad cada 2 años -- que prescribía el artículo original. Es plausible del aumento en la duración de los períodos, pues la frecuente agitación--electoral perjudica las actividades normales de la población, pero no lo es la implantación de la renovación total del Senado, porque la renovación parcial que antes existía tenía por objeto conservar en una de las Cámaras la tradición parlamentaria. Según el artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electores según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripción plurinominales.

Artículo 53.- La demarcación territorial de los --- trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Según el artículo 57, por cada diputado y senador propietario se elegirá un suplente.

El suplente reemplaza al propietario en sus funciones en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo cuando en las hipótesis de algunos de los párrafos del Artículo 63, la ausencia de las sesiones del propietario, durante diez días consecutivos, hace presumir que renuncia a concurrir hasta el período inmediato. La suplencia es una institución de origen español que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras Constituciones, sin excepción.

En sus orígenes, la suplencia obedeció a la idea de que el diputado representa a su distrito, de suerte que cuando aquél falta, el distrito carece de representación. La teoría moderna no acepta esa tesis, aunque la elección se hace sobre la base de demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica para lograr que el número de representantes esté en proporción a la población, clasificada en zonas ó distritos. Una vez que la elección se consuma, los diputados electos representan a toda la nación y no a sus distritos por separado. El artículo 21 de la Constitución de Weimar consagró la teoría en forma clara y terminante. "Los diputados son representantes de todo el pueblo". Toda otra construcción resulta imposible, dice Scmit, porque haría el distrito un territorio independiente, suprimiendo la unidad política. Y es que la representación popular no es un mandato de derecho privado; el diputado no actúa en acatamiento a instrucciones y órdenes de sus electores. "Un mandato imperativo al estilo medieval agrega el mismo autor, con dependencia del diputado respecto de instrucciones y órdenes de organizaciones y partidos estamentales y de otra especie, contradiría tanto el pensamiento de la unidad política como también su supuesto democrático fundamental, la homogeneidad sustancial de un pueblo, cuya unidad natural y política hace considerarlo como idéntico".

La suplencia ha perdido, el fundamento teórico que utilizó para nacer. No le queda sino la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaran en forma absoluta los

diputados o senadores necesarios para dar quórum, los suplentes fueran llamados para integrar las Cámaras, tal como lo -- preveé el artículo 63 en su último párrafo. Pero esta ventaja tan relativa desaparece si la ley electoral procura un procedimiento que permita hacer con rapidez las elecciones de los - representantes que faltaren.

Sin razón doctrinaria ni práctica que la justifique, la suplencia presenta los inconvenientes de hacer del suplente, según los casos, un rival del propietario, codicioso de - su puesto, o un testaferro que reemplaza al propietario mientras éste ocupa puestos de mayor importancia, conservando la representación popular como una reserva burocrática.

Los artículos 55 y 58 enumeran los requisitos que - se necesitan para ser diputado o senador.

El primero consiste en ser ciudadano mexicano por - nacimiento en el ejercicio de sus derechos. Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía; por eso el poder ser votado para los cargos de la elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo dice en términos generales el artículo 34, Fracción II, y lo reitera respecto a los representantes populares la fracción I del artículo 55.

La ciudadanía supone el artículo 34 la calidad del mexicano, además la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento y por naturalización, de acuerdo con el artículo 30. Así pues, el ciudadano - debe ser siempre mexicano, pero puede serlo por nacimiento o por naturalización.

Ahora bien, para ser diputado o senador no basta -- con llenar los requisitos indispensables de la ciudadanía. No basta ser mexicano, sino que es preciso ser mexicano por nacimiento. No basta tener veintiun años, sino que es necesario -

tener como mínimo veinticinco años para ser diputado y treinta y cinco para ser senador, según los artículos 55, Fracción II y 58. Como lo requisitos de nacionalidad y edad, además del modo honesto de vivir son los que integran la ciudadanía, debemos entender que por variar aquellos dos primeros requisitos, cuando se trata de diputados y senadores, la ciudadanía requerida a éstos es especial.

No tiene relevancia que se exija una edad mayor de veintiun años para ser diputado o senador, aunque las funciones que éstos desempeñan son más delicadas que las del simple ciudadano; respecto a la diferencia de edades entre el diputado y el senador, débese a que se quiere hacer del Senado un cuerpo equilibrado que refrene a la otra Cámara, lo que se consigue por la mayor edad de sus miembros, que es garantía tanto de ponderación y ecuanimidad, cuanto por el escaso número de los mismos que debilita el espíritu colectivo, propenso siempre a la exageración.

Por lo que hace a exigir de los representantes populares la nacionalidad por nacimiento y no por naturalización, es requisito que no existía en la Constitución del 57 y que se explica, como dice Lanz Duret, por las "corrientes nacionalistas" que prevalecen en todos los pueblos y que se traduce en un derecho de defensa nacional. Influyeron en el establecimiento de este requisito las enseñanzas de la Gran Guerra Mundial de 1914, que revelaron los peligros de dar la representación política de una nación con facilidad y sin escrúpulos a los extranjeros naturalizados, pues quedó demostrado que éstos en varias ocasiones constituyeron un peligro para la seguridad de los Estados que así habían procedido.

La fracción III del Artículo 55 señala como requisito para el representante popular, ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección ó vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad pierda por su ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

24).- Cabe hablar de las reformas para que los diputados federales, los locales y los regidores puedan serlo a los 21 años, como algo realmente positivo, pues da paso a la juventud. A efecto de sintetizar, a continuación transcribiremos todos los artículos a la integración del Poder Legislativo, de la iniciativa y formación de las leyes y de las facultades del Congreso, que estipula la Constitución General de la República, prescindiendo de los artículos que ya hemos aplicado con la transcripción del maestro Felipe Tena Ramírez:

"Artículo 56. Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal -- electos directamente y en su totalidad cada seis años.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Artículo 57.- Por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58.- Para ser Senador se requiere los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59.- Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Fe

deral Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o - en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se - integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema - Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del -- Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se co metieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conoci-- miento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el -- trámite a que se sujetará este recurso.

Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviola bles por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de la Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la in- violabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar.

Artículo 62.- Los diputados y senadores propieta--- rios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar_

ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa -- de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada -- con la pérdida del carácter de diputado y senador.

Artículo 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores -- que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o -- sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, -- con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de -- las Cámaras, o para que se ejerzan sus funciones, una vez instalada se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido

electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Artículo 64.- Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada, o sin permiso de la Cámara respectiva no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Artículo 65.- El Congreso se reunirá a partir del día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten, y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

Artículo 66.- El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

Artículo 67.- El Congreso o una de las Cámaras, cuando se trate de asuntos exclusivos de ella, se reunirá, en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Artículo 68.- Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión -- permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Artículo 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: ---- (texto de la ley o decreto).

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procesamientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

SECCION II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes.

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República;
- II.- A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y
- III.- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán, desde luego, a comisión, las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a).- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b).- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c).- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d).- Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la Fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e).- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a), si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desechare en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la Fracción a).-- Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el pro-

yecto no volverá a presentarse si no hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f).- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g).- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h).- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, -- contribuciones o impuestos, o sobre reclutamientos de tropa, todo lo cual deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i).- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presente, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de Jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

SECCION III

De las Facultades del Congreso.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

- I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II.- (Derogada).
- III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.

1o.- Que la Fracción o Fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o.- Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

50.- Que sea votada la erección del nuevo Estado -- por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

60.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo --- examen de la copia del expediente, siempre que haya dado su - consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

70.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo te rritorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ra tificación de la que habla la Fracción anterior deberá ser he cha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás Estados;

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de - los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se -- susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territo-- rios, emnos cuando éstas diferencias tengan un carácter con-- tencioso.

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Póde res de la Federación;

VI.- Para Legislar con todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a car-- go del Presidente de la República, quien lo ejercerá por con-- ducto del órgano u órganos que determinen la ley respectiva.

2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos -- que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objetos de iniciativa popular, confor

me al procedimiento que la misma señale.

3a. (DEROGADA).

4a.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por -- aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara -- no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Pre sidente de la República. En el caso de que la Cámara de Dipu- tados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la -- misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer -- nombramiento que surtirá sus efectos, desde luego, como provi- sional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de -- sesiones, dentro de los diez primeros días, la Cámara deberá_ aprobar o reprobar el nombramiento y si lo aprueba o nada re- suelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará -- en sus sesiones con el carácter definitivo. Si la Cámara de- secha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones -- el Magistrado provisional, y el Presidente de la República so- meterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres -- meses de los Magistrados, serán éstos sustituidos mediante -- nombramientos, que el Presidente de la República someterá a -- la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a -- la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo -- dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan -- de tres meses, la ley orgánica determinará de manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, re-- nuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá_

un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne ---aquella y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale, serán substituídos en sus faltas temporales en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuída durante su encargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo III, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias y cubrir el presupuesto;

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y man-

dar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a -- Estado se establezcan restricciones;

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes - del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la - Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los da-- tos que le presente el Ejecutivo;

XIII.- Para dictar leyes según las cuales declararse buenas o malas las presas del mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de pez y guerra;

XIV.- Para levantar y sostener las instituciones armadas de la Unión, a saber; Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio.

Para dar reglamentos con objeto de organizar, ar---

mar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría del Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas después por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenen al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII .- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la -- extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse -- la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX.- Para expedir las leyes de organización del -- cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la -- Federación y fijar los castigos que por ello deban imponerse;

XXII.- Para conceder amnistía por delitos cuyo co-- nocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII.- (Derogada).

XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica de la Contadu-- ría Mayor.

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en to-- da la República escuelas rurales elementales, superiores, se-- cundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de -- agricultura y de minería, de artrs y oficios, museos, biblio-- tecas, observatorios y demás institutos concernientes a la -- cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en -- todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las -- leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Fede--

ración, los Estados y Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución:

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII.- (Derogada).

XXIX.- Para establecer contribuciones:

- 1o.- Sobre el comercio exterior;
- 2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
- 3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o.- Especiales sobre:
 - a).- Energía eléctrica.

- b).- Producción y consumo de tabacos labrados.
- c).- Gasolina y otros productos derivados -- del petróleo.
- d).- Cerillos y fósforos.
- e).- Agua miel y productos de fermentación.
- f).- Explotación foresta, y
- g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción -- que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios_ en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, y

XXIX-B.- Para legislar sobre las características -- y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan -- la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de -- los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir -- los fines previstos en el párrafo del artículo 27 de esta --- Constitución.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

- 1.- Eregirse en Colegio Electoral para ejercer las

atribuciones que la ley le señale respecto a la elección del Presidente de la República.

II.- Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III.- Nombrar a los jefes y empleados de esta oficina;

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento -- del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlos; así como -- revisar la Cuenta Pública del año anterior;

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las -- correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de -- noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho -- correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de -- las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios de acuerdo -- escrito por el Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar -- si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los -- programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de -- Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades, gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se -- determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo parecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales y en su caso formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delito del orden común;

VI.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República.

VII.- Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo III, y

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y en caso de que por cualquier circunstancia se

omita fijar dicha remuneración, se entederá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rinda al Congreso, además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales en los términos que la ley disponga.

III.- Autorizarlo también para que puedan permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mex, en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

v.- Declarar cuando hayan desprecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta --- disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad -- y el de la anterior;

VII.- Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.

VIII.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República;

IX.- Declarar justificadas o no justificadas las -- peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República, en los términos de la -- parte final del artículo III, y

X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye.

Artículo 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III.- Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

SECCION IV

De la Comisión Permanente.

Artículo 78.- Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente, compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Artículo 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, Fracción IV;

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

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

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

V.- Otorgar o negar parobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte que le someta el Presidente de la República;

VI.- Conceder licencia hasta por treinta días al -- Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta, y

VII.- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.

VIII.- (Derogada).

IX.- (Derogada).

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Podemos definir el Estado como una sociedad políticamente organizada, compuesta de un Territorio Determinado y una población también determinada que serían sus elementos físicos; y sobre lo que un poder soberano a través de un ordenamiento jurídico es ejercido por un gobierno. De tal suerte que la noción del poder estatal o poder político, es más amplio que la noción de gobierno.

SEGUNDA.- El poder soberano se caracteriza, con -- respecto al exterior porque coloca al Estado en plano de --- igualdad frente a los demás Estados que integrarán la comunidad internacional. Y en lo interior se caracteriza por ser... el poder más elevado ya que sobre él no existe ningún otro.

TERCERA.- Una cosa son las funciones del Estado y otra los poderes del Estado, que integran su gobierno.

CUARTA.- Puede cambiar un gobierno, sin que varíe_ su forma. Por ejemplo un gobierno republicano, Democrático_ Federal, puede ser cambiado por un nuevo gobierno, sin que - se alteren las formas republicanas, democrática y federal.

QUINTA.- El Estado a través de su gobierno, constituido por personas físicas, ejerce la soberanía.

SEXTA.- Aunque la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, éste la transmite a sus mandatarios o gobernantes quienes la ejercen en su nombre, en el acto de gobernar al pueblo.

SEPTIMA.- Siguiendo la doctrina de Montesquieu, el gobierno se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecu-

tivo y Judicial.

OCTAVA.- Está prohibido que dos o más poderes se depositen en un solo individuo. Salvo los casos de excepción que marca la propia Constitución de la República, cuando por ejemplo se autoriza al Poder Ejecutivo para legislar, como en el caso de las facultades extraordinarias.

NOVENA.- En México el Poder Legislativo adopta el sistema bicamaral, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, en lo que atañe al orden federal. Por lo que se refiere al orden local el sistema es unicamaral; Cámara de Diputados.

DECIMA.- La tarea específica del Poder Legislativo estriba en la creación de la ley. En el proceso de formación de la ley, se pueden agotar muchos temas, muchas formas de elaboración de la ley, pero en el fondo, específicamente, modularmente, la función legislativa es la de crear la ley.

DECIMA PRIMERA.- El poder Constituyente, crea la Constitución y se disuelve para dar lugar a las legislaturas que se suceden una tras otra, con períodos de tiempo más ó menos amplios (entre nosotros los diputados primero duraban dos años y los senadores cuatro años; ahora los diputados duran tres años y los senadores duran seis años). Pero dado el sistema de primacía de la norma constitucional, la tarea que realizan el legislador ordinario, nunca puede ir en contra de la Constitución porque cualquier ley, decreto, reglamento y en general toda disposición legislativa que contraríe la Constitución es nula.

DECIMA SEGUNDA.- Existe el Constituyente permanente que se integra por el Congreso de la Unión y la Legislatura de los Estados, exclusivamente para hacer las reformas de la Constitución. Pero éstas reformas nunca pueden hacer de ningún modo que cambien los principios básicos constitucionales.

DECIMATERCERA.- En México, como en la mayoría de los países Latinoamericanos, el Poder Legislativo se encuentra de hecho absorbido y subordinado al Ejecutivo. Nos pronunciamos por rescatar el decoro del Poder Legislativo Federal y Local para que sus miembros dejen de ser dóciles y sumisos robots del Poder Ejecutivo. Unicamente nos ha salvado de una ignominia total la existencia de los diputados de partido en el orden federal antes y ahora con la reforma política y la inclusión de los nuevos partidos pues con sus opiniones contrarias a la mayoría priista, dan un fresco aire de pequeña democracia a nuestra Cámara General de Diputados, sólo así escucharemos la voz de los Diputados de los demás partidos, porque en la actualidad hay una subordinación absoluta que hace pensar que el Poder Legislativo no es necesario para nuestra vida institucional, dado su entreguismo absoluto al Ejecutivo Local.

DECIMACUARTA.- Debe procederse para reivindicar el principio del Poder Legislativo, no solamente a seleccionar mejor los candidatos a diputados y a senadores, sino sobre todo a fortalecer a los nuevos partidos políticos para que intervenga con mayor amplitud y profundidad en la vida democrática del país.

B I B L I O G R A F I A :

O B R A S C O N S U L T A D A S	A U T O R E S
"TEORIA GENERAL DEL ESTADO"	Jorge Dellinek
"TEORIA GENERAL DEL ESTADO"	Hernan Heller
"TEORIA DEL ESTADO"	Francisco Porrúa Pérez
"TEORIA GENERAL DEL ESTADO"	Carre de Malberg
"DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO"	Dean Dabin
"CIENCIA POLITICA"	Andrés Serra Rojas
"INTRODUCCION AL DERECHO"	P. Vinogradoff
"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO"	Eduardo García Maynez
"TEORIA DEL DERECHO DEL ESTADO"	Hans Kelsen
"DIALECTICA Y SOCIOLOGIA"	Gerge Curvitch
"DERECHO ADMINISTRATIVO"	Gabino Fraga
"BREVE ESTUDIO SOBRE EL PODER LEGISLATIVO"	Ignacio Burgoa

"DERECHO CONSTITUCIONAL
MEXICANO"

Felipe Tena Ramírez

"INTRODUCCION A LA FILOSOFIA
DEL DERECHO"

G. Radbruch

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ES
TADOS UNIDOS MEXICANOS (EDICION
OFICIAL, 1979).