



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

***El Presidencialismo y la División
de Poderes en México***

D-10
T E S I S
QUE PARA SU EXAMEN PROFESIONAL DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO BUCIO CRUZ



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.

DER 102

A MIS PADRES Y HERMANOS
CON MI ETERNO AGRADECIMIENTO POR
LA CONFIANZA QUE SIEMPRE ME HAN TE
NIDO Y POR LA FE Y EL CARINO CON
QUE ME HAN ALENTADO.

A TODAS LAS PERSONAS : FAMILIARES,
MAESTROS, COMPAÑEROS Y AMIGOS QUE
CON SU AFECTO IMPULSARON MI TRABA
JO.

I N D I C E .

INTRODUCCION	1
PARTE PRIMERA. LA DIVISION DE PODERES.	
I.-EL ESTADO ABSOLUTISTA	5
A) Consideraciones Preliminares Acerca del Surgimiento del Estado	5
B) Los Grandes Teóricos del Estado Ab- solutista	14
II.-LA DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES ..	33
A) Las Funciones del Estado	33
B) La Teoría de la División de Poderes	41
PARTE SEGUNDA. EL PRESIDENCIALISMO.	
III.-LA FORMA DE GOBIERNO	56
A) Concepto	56
B) Clasificación	60
IV.-LOS REGIMENES PARLAMENTARIOS	69
A) El Régimen Parlamentario. Caracte- rísticas y Evolución Histórica	69
B) Organización y Poderes del Parla- mento	76

C) Monocameralismo y Bicameralismo	83
D) La Influencia de los Partidos Políticos	86
V.-EL SISTEMA PRESIDENCIAL	89
A) EL Régimen Presidencial Clásico	90
B) EL Régimen Semipresidencial	94
C) EL Régimen Presidencialista	97
PARTE TERCERA. EL MODELO TEORICO Y SU VIGENCIA EN MEXICO.	
VI.-LA DIVISION DE PODERES Y EL PRESIDENCIALISMO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO	109
A) Breve Referencia a la Organización Política de la Nueva España y a la Constitución de Cádiz	109
B) La Constitución de Apatzingán	115
C) La Constitución de 1824	125
D) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	129
E) Las Bases Orgánicas de 1843	136
F) La Constitución de 1857	142
VII.-LA DIVISION Y ORGANIZACION DE LOS PODERES EN LA CONSTITUCION DE 1917	148

A) El Poder Legislativo	150
B) El Poder Ejecutivo	169
C) El Poder Judicial	185
VIII.-LA CONCENTRACION DE PODER EN FAVOR DEL	
EJECUTIVO	192
A) Los Antecedentes. Juárez y Díaz	193
B) De la Constitución de 1917 en	
Adelante	200
IX.-LA ACTUACION DE LOS FACTORES DE PODER	
Y LOS PARTIDOS POLITICOS	212
A) Los Factores de Poder	212
B) Los Partidos Políticos	224
X.-CONCLUSIONES	228
BIBLIOGRAFIA	248

INTRODUCCION.

América Latina es una región que, desde la consecución de la independencia por las diferentes naciones que la integran, ha tenido como rasgo característico el de ser terreno fértil para revueltas y disturbios que no permiten la maduración de un sistema de instituciones a través de las cuales los ciudadanos puedan decidir quien y como se habrá de ejercer el poder. A consecuencia de ello, estos países han terminado casi siempre en la dictadura como fórmula para lograr la estabilidad y el orden, en detrimento de los derechos y libertades del hombre.

México, formando parte de Latinoamérica, no pudo mantenerse al margen del fenómeno y así es posible ver como ocupa todo el siglo pasado y gran parte del actual en la lucha por detener el ejercicio arbitrario del poder y consolidar un Estado de derecho. Es dramático repasar la historia nacional y darse cuenta de como resultaron siempre vanos los intentos de dar al país una organización basada en leyes. Los primeros sesenta años de vida independiente transcurren entre una sucesión de guerras y levantamientos que sólo se ven interrumpidos por la paz que viene a imponer el régimen de Porfirio Díaz. Con la revolución de 1910 el país parece volver a las andadas del cuartelazo y la rebelión ante el menor pre-

texto pues, derrocado ya el gobierno del viejo dictador y luego el del usurpador Victoriano Huerta, las diferentes facciones no lograban conciliar sus intereses, y no es sino hasta fines de la tercera década del siglo que el territorio nacional se pacifica y se inicia el sorprendente espectáculo de tranquilidad pública y desarrollo económico que ha continuado hasta nuestros días.

Sin embargo, la organización política lograda a raíz del movimiento revolucionario no se puede considerar como emanada de la Constitución de 1917, en la que aparecen consignadas las más adelantadas ideas que los pueblos han puesto en práctica para limitar el poder y lograr sociedades democráticas e igualitarias, tales como la soberanía popular, el sistema federal, la república, el régimen representativo, etc.

En el presente trabajo se intenta hacer un análisis de una de estas ideas para poner un alto al abuso en el ejercicio del poder, tal vez la principal de ellas, la teoría de la división de los poderes del Estado, que se ha encontrado presente a lo largo de toda la historia constitucional del país. Se trata de examinar su escasa o nula vigencia real ante situaciones como la actual en la que el ejecutivo ha alcanzado una posición de absoluto predominio y los integrantes de los poderes legislativo y judicial al parecer han llegado a la conclusión, no desmentida todavía, de que es más conveniente y lucrativa la sumisión que la independencia de criterio.

Tratando de ir de lo general a lo particular, el --

primer capítulo se destina al Estado absolutista, mencionando las causas por las cuales fue la primera forma de gobierno adoptada por el Estado y esbozando después el pensamiento de algunos de los principales teóricos que con su pluma proporcionaron el fundamento filosófico del poder de los monarcas.

En el segundo capítulo se aborda el estudio de la teoría de la división de poderes, distinguiendo previamente a dicha institución de la simple distinción de las funciones del Estado y mencionando algunas de las críticas que ha despertado.

A continuación, en el capítulo tercero, se estudian las diferentes formas de gobierno poniendo énfasis en las que hasta la fecha han conservado su vigencia y que son la república y la democracia; y los capítulos cuarto y quinto se ocupan de los regímenes parlamentario y presidencialista, como las dos modalidades a que ha dado lugar la diversidad de interpretaciones de la división de poderes.

Ya dentro del ámbito nacional, en el sexto capítulo se examina el tratamiento que, en las diferentes constituciones del país, se ha dado a la teoría que nos ocupa y en el séptimo se analiza la forma en que el Texto Fundamental de 1917 organiza a los poderes.

Por último, en el capítulo octavo se llega a la situación que vivimos, es decir, la concentración de la mayor parte de las potestades públicas en favor del titular del poder ejecutivo, señalando algunas de las causas

que han contribuido a ello; y en el capítulo noveno y último se hace una breve referencia de los factores de poder y de los partidos políticos atendiendo a la medida en que pueden considerarse como elementos que relativizan el poderío presidencial que en algunos momentos se antoja absoluto.

Sólo nos resta por decir a manera de advertencia, - que no se trata de un trabajo plagado de citas de textos legales porque la división de poderes y su funcionamiento real no dependen totalmente de las normas jurídicas.- Es consideración personal del que esto escribe que el --presidencialismo es un fenómeno político más que jurídico y sus causas deben buscarse en el seno mismo de la sociedad y de las fuerzas que en ella actúan.

P A R T E P R I M E R A .

L A D I V I S I O N D E P O D E R E S .

CAPITULO I.

EL ESTADO ABSOLUTISTA.

- A) Consideraciones Preliminares Acerca del Surgimiento del Estado.
- B) Los Grandes Teóricos del Estado Absolutista.

A) Consideraciones Preliminares Acerca del Surgimiento del Estado.—Según afirmaciones de Jacobo Burckhardt el Estado moderno nació en Florencia como una obra de arte y la doctrina coincide en afirmar que, efectivamente, el Estado se viene gestando en la última parte de la Edad Media, teniendo su primera manifestación en Florencia y extendiéndose después por Europa hasta alcanzar su madurez en Francia, Inglaterra y España.

El Estado nace y la primera imagen que adopta es la de la monarquía absoluta como forma de organización política, sin embargo, este hecho tan trascendente no sucedió de la noche a la mañana ni por designio de personaje alguno por lo que antes de continuar cabe preguntarse ¿Cómo se explica el nacimiento del Estado? ¿Cuáles son las causas que determinaron la transformación de la organización política medieval? y ¿Porqué su primer ropaje es el de la centralización del poder en el monarca? Para dar contestación a estas preguntas es necesario recordar que históricamente, la Edad Media se inicia en el Siglo V de

nuestra era con la desaparición del Imperio Romano de Occidente, y que durante esa época el pensamiento político siempre giró en torno a la idea de la unidad de la cristiandad. El mundo occidental europeo era contemplado como una república universal cristiana en la que se reunían todos los hombres y los pueblos bajo el gobierno de dos poderes supremos que recaían, uno, el temporal, en el emperador, y otro, el espiritual, en el Papa.

Impulsado por esta idea, en el año 800 D. C. el Papa León III corona a Carlomagno como Emperador de Occidente, pretendiendo revivir el extinto Imperio Romano de Occidente a través de lo que se llamó Sacro Imperio Romano Germánico, cuya existencia no supo ser preservada por los sucesores de Carlomagno quienes lo dividieron mediante el Tratado de Verdún en el año de 843 D. C. En el siglo siguiente, en 962, y con el mismo propósito de cristalizar el ideal de universalidad el Papa Juan XII corona la corona del nuevo imperio germánico a Otón I y con él nuevamente parecía que Europa alcanzaba la buscada unidad política, económica y espiritual.

Sin embargo, tal unidad bajo el imperio y el papado eran mera apariencia pues la organización política medieval se caracterizó, en lo administrativo, por el regionalismo y, en lo político, por la dispersión del poder, situación esta a la que Hegel se refirió tan atinadamente denominándola como una "poliarquía".

En efecto, el emperador, titular del poder temporal supremo al que todos los hombres debían obediencia, y el

Papa, titular del poder espiritual supremo, significaban la unidad de todos los hombres y los pueblos que formaban la cristiandad, pero siendo las cumbres de la estructura de poder medieval, no ejercían el poder directamente sobre sus súbditos sino que por debajo de ellos existían como detentadores del poder público los reyes, y en un tercer plano los señores feudales puesto que los reinos europeos de la Edad Media no eran unitarios; y aún en un plano inferior los gremios y las ciudades disfrutaban de cierta dosis de autoridad. Ante tal grado de dispersión del poder público fue inevitable el surgimiento de pugnas entre los diversos depositarios, primero entre el imperio y el papado y entre ambos con los reyes, y más tarde entre éstos y los señores feudales.

Para narrar esta lucha entre los poderes espiritual y temporal sería necesario reproducir aquí toda la historia medieval de manera que sólo haremos referencia de algunos de los episodios más relevantes. En el Siglo V de nuestra era el Papa Gelasio I expuso una doctrina que fijaba la naturaleza de las relaciones entre la iglesia y el imperio y, basándose en una polémica interpretación de el Evangelio de San Lucas, creó la célebre teoría de las dos espadas, según la cual, al dirigirse al Huerto de los Olivos, poco antes de que Jesús fuera apresado, uno de sus discípulos se dirigió a él diciéndole: Señor, he aquí dos espadas. Este es lo que dió punto de partida al Papa para afirmar que, ciertamente, la cristiandad es una unidad, un cuerpo místico reunido en la persona de Cris-

te, pero que Jesús, comprendiendo la debilidad humana y para remediarla, creó dos poderes, uno espiritual y otro temporal, aclarando que la iglesia sólo había prestado - una de las espadas a la autoridad civil para que ésta la sirviera.

En la segunda mitad del Siglo XI se inicia lo que se conocería como la "querrela de las investiduras". En esa época existía la llamada investidura laica, es decir el rey o el emperador tenían facultades para otorgar carges eclesiásticas, los cuales en ocasiones llegaban a venderse, con lo que la autoridad de la iglesia se veía debilitada. Ante tal situación, en 1059 el Papa Nicolás II establece que los Cardenales debían designar al Papa y - que el pueblo sólo intervendría para confirmar la elec- ción. La lucha estalla cuando sin consultar al emperador el monje Hildebrando es designado Pontífice en 1073 y -- adopta el nombre de Gregorio VII.

En realidad el monje Hildebrando era el jefe efecti- vo de la política eclesiástica desde 1055 y uno de sus - primeros actos, ya investido como Papa, es el decretar -- que era potestad exclusiva de la iglesia el nombramiento de los dignatarios eclesiásticos y, posteriormente, fija - la excomunión como sanción contra todo aquel que recibie- ra cargo alguno de esta naturaleza de manos de un lego, - así fuera rey o emperador. El decreto es acatado por to- dos menos por Enrique IV, Emperador del Sacro Imperio Ro- mano Germánico, quien convoca a un concilio de sus obis- pos y logra que éstos declaren depuesto al Papa, pero és

te a su vez excomulga al emperador. De acuerdo con las leyes canónicas, Enrique IV había quedado en el ostracismo total pues está prohibido entablar relación alguna -- con un excomulgado bajo pena de hacerse merecedor de la misma sanción, de manera que todos sus vasallos quedaban liberados de su juramento de lealtad hacia él y a ello -- debe agregarse el estallamiento de una gran rebelión en su contra hábilmente apoyada por la iglesia.

Temiendo perder su trono Enrique IV marcha en calidad de penitente a la ciudad de Canossa, donde se encontraba el Papa, por lo que el Pontífice, también obligado por la ley canónica que obliga a la iglesia a perdonar -- al pecador arrepentido, levanta la excomunión pronunciada restituyendo todos sus derechos al emperador. Este re toma la ofensiva y organiza un ejército que obliga al Papa a abandonar Roma. Los sucesores de ambos continuaron la lucha hasta el año de 1122, cuando se firma el Concordato de Worms entre Enrique V y el Papa Calixto II. En apariencia el acuerdo concedía el triunfo a la iglesia, -- pero en realidad fue una concesión mutua pues los obispos antes de tomar posesión debían jurar fidelidad al emperador.

Algo importante en esta ocasión fue que el conflicto despertó la inquietud de los escritores de la época -- quienes intentaron dar fundamentos teóricos a la posición de cada uno de los contendientes, especialmente a -- la de la iglesia. Juan de Salisbury, clérigo inglés, escribió una obra en la que pretendía demostrar la indiscu

tible supremacía del poder espiritual sobre el temporal recordando que a través de la historia los Papas habían elegido y depuesto reyes y emperadores; agregaba que el emperador Constantino había hecho donación del imperio - al Papa Silvestre y, finalmente, argumentaba que si la vida del hombre está orientada, fundamentalmente, hacia la divinidad, todos sus actos deben subordinarse a los imperativos de esa finalidad última, por lo que, indudablemente, el poder espiritual es superior al temporal.

Otro episodio importante en esta pugna entre la --- iglesia y el imperio lo personificaron el Papa Inocencio IV y el Emperador Federice II. Este último era considerado el hombre más poderoso de Europa en su época y tuvo algunos problemas con el Papa que provocaron que se le excomulgara. Como reacción a ello, él hizo circular una carta entre todos los príncipes europeos en la que insinuaba que la riqueza de la iglesia era un mal para ella y para la cristiandad, con lo que consiguió despertar la inquietud de "ayudarla" a recobrar su humildad original liberándola de tal riqueza y esta idea, una vez sembrada, no se apartó de la mente de los gobernantes europeos hasta la reforma luterana.

Estos episodios desgastaron a los dos contendientes sin embargo, el conflicto no fue únicamente entre la iglesia y el imperio, sino que ambos tuvieron también que enfrentarse a los reyes. A fines del Siglo XII y principios del XIII estalla la rivalidad entre Francia e Inglaterra con motivo de la posesión de los territorios de Norman--

aña y Anjou que, perteneciendo al monarca inglés Juan Sin Tierra, le fueron arrebatados por Felipe II El Augusto e incorporados a la corona francesa. El rey inglés queriendo recobrarlos se alía al emperador alemán Otón con tan mala fortuna que ambos son derrotados en 1214 en la Batalla de Bouvins.

Los efectos de esta derrota fueron más allá del terreno meramente geográfico pues en el aspecto político se determinó la consolidación de la monarquía francesa y la idea de que el rey era igual al emperador y que en su reino no reconocía a ningún superior.

Finalmente, el momento culminante de todas estas luchas se escenificó a principios del Siglo XIV entre el Papa Bonifacio VIII y el rey de Francia Felipe El Hermoso. Francia determinó que el clero estaba obligado a cubrir los impuestos decretados por los Estados Generales, pero en 1292 la Bula Clericis Laicos prohibió al clero hacer el pago de dichos impuestos al monarca francés sin autorización previa de la iglesia, y en 1302 la Bula Ausculta Fili sienta las bases de la nueva doctrina de las relaciones de la iglesia con los poderes temporales al señalar que las dos espadas de poder, espiritual y temporal, pertenecían a la iglesia, la que transmitió la segunda de ellas al emperador o a los reyes, además de que por otra parte la sujeción a la iglesia era una necesidad para la salvación eterna.

El rey francés a manera de réplica convocó a los Estados Generales logrando el apoyo de todos los estanen--

tes plasmado en una declaración emitida en 1302 que, al decir del historiador Lévis de Mirepeix, declaraba que el reino era independiente de la iglesia en los asuntos temporales y que, además, era igual y del mismo rango que el imperio, todo ello en la siguiente forma:

"El reino de Francia, que nuestros antepasados, por el cuidado y celo de sus gentes, gobernaron firmemente, no le recibieron de ninguna persona, como no sea de Dios mismo. Nosotros, que les sucedemos en las mismas condiciones, estamos dispuestos a ofrendar nuestras vidas y nuestros bienes para conservar la libertad del reino"⁽¹⁾

La lucha terminó en 1305 con el triunfo de Felipe El Hermoso y el traslado del papado a Avignon en un cautiverio que duró hasta 1377.

Para este tiempo, la derrota del Papa me despertó la ola de indignación que se hubiera provocado antes — pues el prestigio y la autoridad de la iglesia se hallaban muy deteriorados y, además, el título de emperador, que hipotéticamente continuaba vigente, cada día se volvía más nominal por lo que las pretensiones de dominio universal de ambas potencias se fueron desvaneciendo para dar paso a la nueva organización política. Los monarcas habían librado ya dos colosales obstáculos en su camino hacia la centralización del poder público pues en lo externo eran ya totalmente independientes, pero en el aspecto interno quedaba todavía la tarea de imponer su —

(1) De la Cueva, Mario. La Idea del Estado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 47.

supremacía a todos los poderes locales: los señores feudales, las ciudades, los gremios. Este segundo aspecto del proceso se logró con la formación de las nacionalidades, con la identificación social y, sobre todo, espiritual de las comunidades europeas, principalmente en España, Francia e Inglaterra.

A este respecto Mario de la Cueva resume diciendo que: "Fue así que en los años del Renacimiento (...) los pueblos se encontraron con monarquías hacedoras de su -- unidad y de su historia, y se sintieron satisfechos con ellas". (2)

Estos son, narrados a grandes rasgos, los más relevantes acontecimientos que conformaron ese proceso que se desarrolló durante casi toda la Edad Media y que habría de culminar con la aparición del nuevo tipo de organización política de los pueblos y que en los albores del Renacimiento sería bautizada por Maquiavelo como "Estado", y, sobre todo, son estos los hechos que nos hacen comprender por que la primera forma adoptada por los Estados modernos fue la de la monarquía absoluta sin que se haya tratado de una imposición de los reyes o algún otro personaje sino que el devenir histórico así lo determinó y, en su momento, fue este el gobierno que mejor respondió a las necesidades de las comunidades del continente europeo.

(2) Ibidem p. 54

B) Los Grandes Teóricos del Estado

Absolutista.

a) Nicolás Maquiavelo.- Maquiavelo era italiano y vivió de 1469 a 1527. Estos dos datos que en principio no dicen nada que cualquier persona no sepa ya acerca de este personaje, son, sin embargo, fundamentales para comprender su pensamiento y su obra. A pesar de que ésta no es muy extensa pues en forma principal la componen sólo los tres libros, Maquiavelo es uno de los tratadistas que más polémicas ha causado entre historiadores, sociólogos, moralistas, políticos, etc., quienes se han ocupado de él ya sea para condenarlo o para alabarle.

Antes que nada digamos que lo que se ha dado en llamar "maquiavelismo" es obra de sus detractores, quienes han deformado su pensamiento poniendo en su boca y en su pluma frases que él nunca dijo o escribió, de tal manera que se le ha creado una imagen de cinismo, maldad y falta de escrúpulos. Uno de los argumentos más frecuentemente utilizados es el de la "razón de Estado", según el cual son lícitos todos los actos del gobernante siempre y cuando se encaminen hacia el fortalecimiento y la consolidación de su poder, independientemente de su contenido ético.

Ciertamente Maquiavelo en ningún momento de su obra considera que la moral tenga alguna vinculación con la labor política, pero lo que sus críticos hacen es apelar al fácil recurso de citar aisladamente máximas que fuera de su contexto pierden por completo su sentido y hacen -

que evoquemos a este autor como un genio de maldad. Es fácil hacer coincidir opiniones que lo reprueben si afirmamos en términos generales que él aconsejaba mentir, engañar, fingir creer en la religión que se desprecia, asesinar y ser cruel, pero la discusión surge si las frases se citan completas y decimos que en política y en diplomacia es lícito algunas veces mentir, que es digno de elogio quien en la guerra engaña al adversario, que en un Estado en desorden se debe usar la fuerza, la violencia y el engaño para ponerlo en condiciones normales o que se debe respetar y hasta observar la religión del pueblo aunque no se crea en ella.

Tampoco han faltado quienes defienden a Maquiavelo como Bacon de Verulamio, quien lo alaba por describir lo que los hombres hacen y no lo que deben hacer, o Albérico Gentile, quien afirma que la finalidad de "El Príncipe" es ilustrar a los pueblos acerca de las tiranías con el pretexto de instruir a los monarcas.

Lo cierto es que a pesar del tiempo Maquiavelo y su obra continúan siendo material inagotable para la discusión, pero no es nuestro objeto profundizar acerca de sus ideas, si nos ocupamos de él es por que en ciertos pasajes de su obra manifiesta alguna preferencia por el gobierno absoluto, aunque como dijimos en un principio, obligado por las circunstancias que privaban en su tiempo italiano.

Son dos las obras principales en las que se contiene el pensamiento político de Maquiavelo: "El Príncipe"-

y "Discursos sobre la Primera Década de Tite Livio". El primero de ellos, dedicado a Lorenzo de Médicis, revela una clara inclinación del autor hacia el gobierno absoluto; en cambio en el segundo se manifiesta admirador de las virtudes republicanas del pueblo romano, lo que ha motivado que ambas sean consideradas como contradictorias e por lo menos que se piense que a su autor le resultaba indiferente cualquier forma de gobierno.

En los "Discursos sobre la Primera Década de Tite Livio" desarrolla a su manera la teoría clásica de las formas puras e impuras de gobierno, señalando que un legislador prudente debe establecer un régimen mixto que participe de las primeras a efecto de que sea firme y estable. También se manifiesta partidario de las libertades y del respeto a los derechos del ciudadano y en general a favor de las instituciones de la república romana. Aun cuando el gobierno sea monárquico, establece como fundamental condición que esté sometido a la ley y que por razones de estabilidad existan las vías legales para que se expresen las opiniones que agitan los ánimos y los ciudadanos no tengan que acudir a recursos extralegales.

En términos generales, para Maquiavelo son dignos de elogio los fundadores de repúblicas e reinos y en cambio son censurables quienes los destruyen y se convierten en tiranes, y para gobernar vale más ser humano y piadoso que soberbio y cruel. Sin embargo, todo esto se contrapone con las opiniones expresadas en "El Príncipe", en donde señala que sería deseable que el gobernante participa

ra de todas las cualidades que el ser humano pueda poseer, pero que este no es posible ni practicable pues, actuando siempre en función de la conservación del poder, debe evitar las virtudes que puedan proveer su ruina y en cambio no debe cuidarse de ser censurado por poner en práctica aspectos que parezcan vicios, pero que puedan proporcionarle seguridad y bienestar.

El gobernante debe también evitar ser odiado no cometiendo arbitrariedades contra sus súbditos y debe buscar tener una imagen clemente antes que cruel, pero resulta más seguro ser temido que amado "porque los hombres puede decirse generalmente que son ingratos, volubles, dados al fingimiento, aficionados a esquivar los peligros, y codiciosos de ganancias: mientras les favoreces son completamente tuyos y te ofrecen su sangre, sus haciendas, su vida y hasta sus hijos (...) siempre que el peligro de aceptar sus ofertas esté lejano; pero si éste se acerca, se sublevan contra tí (...) los hombres temen menos ofender a quien se hace amar que al que inspira temor; por que la amistad es sólo un lazo moral, lazo que los hombres malos rompen en muchas ocasiones, dando preferencia a sus intereses; pero el temor le mantiene el miedo a un castigo que constantemente se quiere evitar (...) cabe perfectamente ser temido y no odiado; así sucederá siempre que respete los bienes y la honra de las mujeres de sus conciudadanos y súbditos (...) sobre todo, absténgase de quedarse con sus bienes, por que los hombres olvidan antes la muerte del padre que la pér

da del patrimonio".⁽³⁾

Estas son a grandes rasgos las características que debería reunir el príncipe absoluto para Maquiavelo, pues según él la vergüenza más grande que puede sufrir quien alguna vez detenta el poder, es perderlo, y por ello en ocasiones es preciso cometer actos que desde el punto de vista moral se podrían calificar como perversos, pero — que en función de ese objetivo de conservar el poder y fortalecer al Estado y considerando la naturaleza humana más inclinada al mal y a la deslealtad, se vuelven necesarios. Desgraciadamente es esta clase de opiniones de Maquiavelo la más difundida y si a ello agregamos que no siempre se le cita con fidelidad, su imagen se ha distorsionado y con frecuencia se le toma como un maestro de maldad.

A primera vista "El Príncipe" y los "Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio" si son contradictorios, pues el autor se manifiesta partidario del gobierno despótico en el primero y ensalza las virtudes del gobierno republicano con participación popular en el segundo. Lo que sucede realmente es que ambas obras son perfectamente congruentes si consideramos que el estudio principal que se aborda en las dos es el origen, desarrollo y decadencia de los Estados, con la diferencia de que en una se habla acerca de las monarquías absolutas y en la otra acerca de las repúblicas, pero incluso se po-

³ Maquiavelo, Nicolás. "El Príncipe" en Obras Políticas, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971 p. 338.

dría afirmar que una es continuación de la otra.

Podría pensarse que a Maquiavelo realmente le resultaba indiferente una forma de gobierno determinada, pero a decir verdad este autor era un ferviente nacionalista--cuya ambición era ver a su patria libre y unificada como se encontraban otras naciones, lo cual en esa época se veía obstaculizado por el poder eclesiástico.

Aun cuando en sus obras se refleja el entusiasmo -- que sentía por los regímenes que admiten la participa--ción popular, pues también en "El Príncipe" establece co--mo condición para la estabilidad del gobierno que esté --sujeto a leyes, idealiza, sin embargo, la figura del ti--rano e incluso admira a César Borgia a pesar de todos -- los crímenes que cometió. Esto resulta explicable, pues--en el fondo era mayor su deseo de que se consiguiera la--unidad nacional que su preferencia por la república y es--peraba que entre todos los príncipes italianos surgiera--uno capaz de cristalizar ese ideal. Esa grandeza de fi--nes debe tomarse en cuenta antes de formular un juicio -- acerca de tan discutido autor.

b) Juan Bodino.-- Francia fue una de las primeras -- naciones europeas que surgieron a la época moderna per--fectamente integradas como Estado independiente frente a los poderes del imperio y de la iglesia, y soberano fren--te a los poderes que en el interior disputaban la supre--macía al monarca. Sin embargo, en el Siglo XVI, a conse--cuencia de la Reforma Religiosa, se vió sacudida por una--

guerra entre católicos y protestantes que llegó a tener tintes revblucionarios y que puso en peligro su existencia como Estado nacional. Dentro de este orden de cosas surgió un grupo de pensadores moderados a quienes se conoció como "los políticos".

Este grupo, poniéndose por encima de consideraciones de carácter religioso, tuvo la amplitud de visión suficiente como para percatarse de que resultaba ya imposible querer mantener a toda la humanidad unida por el cristianismo y que las pugnas entre los partidos religiosos amenazaban con conducir a la anarquía, pues era muy difícil que unos convencieran o coaccionaran a los otros. Por esta razón y optando por el fin más práctico de que a pesar de las diferencias religiosas era posible mantener a los franceses unidos bajo el poder de un monarca, enarbolaron dos tesis fundamentales: la necesidad de la tolerancia religiosa, idea bastante novedosa para la época, y el reconocimiento de poder y autoridad absolutos al rey como único medio de restaurar la paz y la seguridad tan seriamente comprometidas.

Miembro destacado de los políticos era Juan Bodino, abogado protestante autor de uno de los más célebres tratados de ciencia política e ilustre defensor del absolutismo. A Bodino le tocó vivir una circunstancia semejante a la de Maquiavelo, es decir, en tanto que el escritor florentino veía en el absolutismo la posibilidad de lograr la unidad e independencia de Italia, Bodino, igualmente imbuido de un espíritu nacionalista, se mani-

festó en favor de tolerar las diferencias religiosas, -- que ya eran irreparables, en aras de mantener unida la nacionalidad francesa en torno del poder real.

El pensamiento político de Bodino se encuentra contenido en su obra fundamental: "Los Seis Libros de la República", en la que se aprecia la influencia de Aristóteles y en la que se aportan algunas de las primeras definiciones acerca de instituciones como el Estado y la soberanía.

Como Aristóteles, Bodino encuentra el origen del -- Estado en la familia, ésta es la única comunidad natural y a partir de ella surgen todas las demás formas de agrupación. Siguiendo la línea del derecho romano, consideraba que al jefe de la familia debían reconocérsele poderes extremos sobre los bienes de la misma y aun sobre la vida de sus miembros, pero que una vez fuera de los umbrales de su casa, cada jefe de familia se convertía en un simple ciudadano que actúa de común acuerdo con los otros pater familias para lograr beneficios y establecer mecanismos de defensa común. A partir de estos propósitos pueden darse muchas formas de asociación, tales como pueblos, ciudades, etc., pero cuando todas estas familias o agrupaciones tienen el elemento en común de estar sometidas a una autoridad soberana, se origina el Estado

Por esta razón Bodino, usando la palabra república, define al Estado diciendo que es "El recto gobierno de varias familias y de lo que les es común con potestad soberana".⁽⁴⁾ Es importante el uso de las palabras "recto-

⁴ Sabine, George H., Historia de la Teoría Política, -- México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 263.

gobierno" pues no todo gobierno da origen a una república, ésta sólo se da cuando el gobierno es justo y con ba se en ello se puede explicar la diferencia que hay entre las repúblicas y otros grupos que no alcanzan tal categoría.

Además de originarse en la familia y de la rectitud del gobierno, de la definición se desprende un tercer -- elemento del Estado: la soberanía, a la que Bodino define como "el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes"⁽⁵⁾, o como "la facultad de crear y derogar las leyes con potestad suprema"⁽⁶⁾.

Analizando las características de la soberanía, nos dice que en primer lugar es un poder perpetuo, es decir, no condicionado a un determinado periodo pues corresponde a una persona en forma permanente. Si estuviera limitado a un plazo ya no sería soberano porque no es posible que su depositario vuelva a su condición de súbdito.

A consecuencia de su carácter perpetuo, el poder soberano es también imprescriptible pues no se pierde ni se adquiere con el transcurso del tiempo.

El poder soberano es además absoluto, es decir, un poder incondicionado, único y supremo dentro de la esfera de su ejercicio. Y, finalmente, como otra nota distintiva, Bodino señala que el poder no está sujeto a leyes -- porque aquél es la fuente de éstas, la ley es

5 Ibidem p. 301.

6 Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, México, -- Ed. Porrúa, S. A., 1976, p. 84.

to de la voluntad del soberano, quien no puede obligarse ni a sí mismo ni a sus sucesores, ni tampoco puede ser hecho responsable ante sus súbditos.

A primera vista para Bodino la soberanía es un poder eterno e incondicionado, sin embargo dentro de su obra se observa que, tal vez influido por la tradición medieval, consideraba la existencia de algunas limitaciones para quien detenta el poder. En efecto, aun cuando una de las prerrogativas del soberano es el hacer o modificar la ley sin quedar sujeto a ella, la ley a la que él se refería era la ley humana, inferior jerárquicamente a la ley natural y a la ley divina que establecen principios de justicia que el soberano no puede quebrantar, es decir, el ejercicio del poder no es un ejercicio arbitrario e irresponsable sino que debe ser reflejo del orden jurídico natural y divino, eternamente justo y válido,

Fuera de esta limitación, en el pensamiento de Bodino siempre se encontró presente la idea de que la única "república bien ordenada" era aquella en la que el gobierno era monárquico pues, en la práctica, tanto la aristocracia como la democracia conducen a la anarquía. Por esa razón y en virtud de que las múltiples agrupaciones existentes en su época le significaban un problema por la cierta autonomía de que gozaban, señaló que, ciertamente, dentro del Estado existen corporaciones, colegios, compañías u otros cuerpos que se dotan de leyes o normas particulares, pero ello es gracias a la tolerancia o con

sentimiento del soberano. Aun cuando era partidario de la existencia de tales grupos, siempre insistió en sostener la supremacía del monarca. Ilustrativa en este sentido es la siguiente cita: "(...) No hay nada más grande sobre la tierra después de dios que los príncipes soberanos, por que es la divinidad misma quien los estableció como sus lugartenientes para mandar a los otros hombres (...)".⁽⁷⁾

Animado por esta concepción del rey como centro de toda la maquinaria estatal Bodino llegó a afirmar que inclusive los Estados Generales de Francia eran una de las agrupaciones permitidas por el soberano, equiparando así a la más representativa manifestación de la voluntad popular con las compañías mercantiles y las corporaciones religiosas.

c) Thomas Hobbes.- Nació en 1588 y murió en 1679, es decir, su vida se desarrolla durante casi todo el Siglo XVII y coincide con el periodo más crítico de la historia política inglesa. Dos fuerzas se encontraban en pugna: por un lado los reyes con el apoyo de la nobleza, que pretendían establecer una monarquía absoluta al estilo de las que ya existían en la Europa continental, y, por el otro, los parlamentaristas, que querían limitar el poder monárquico.

Dentro de este panorama los esfuerzos intelectuales

⁷ De la Cueva, Mario. Opus Cit. p. 68.

de Hobbes estuvieron siempre encaminados a apoyar el poder real ya que sinceramente creía que la monarquía era la forma más estable y ordenada de gobierno, sin embargo sus ideas no eran del todo congruentes ni con uno, ni -- con otro bando, y tenían una amplitud tal que resultaban compatibles con cualquier gobierno absoluto, de la naturaleza que fuera. Tal vez es esta la razón por la que -- sus principios no fueron debidamente apreciados sino hasta mucho tiempo después.

Hobbes fue autor de varias obras, pero el interés - que siempre manifestó en la teoría del Estado y la filosofía política aparece primero en "The Elements of Law"- y después con toda claridad en su libro más importante: - "Leviathan or the Matter, Form and Power of a Commonwe--alth Ecclesiastical & Civil".

Contrariamente a lo afirmado por Aristóteles en el sentido de que el hombre es por naturaleza un animal político, se adscribía dentro de la corriente del indivi--dualismo, es decir, el individuo es anterior a la comuni--dad y ésta es sólo una creación de aquél para garantizar su seguridad y su libertad. En virtud de que en su pensa--miento una idea es consecuencia lógica de la anterior, - es necesario primero estudiar su concepción acerca de la naturaleza humana para después comprender su explicación de la formación del Estado.

Hobbes pensaba que la directriz que orienta en todo momento la conducta del individuo es su conservación bio--lógica, sin embargo, la propia conservación no es algo --

sencillo y que se logre de una vez por todas, sino que la vida es una lucha continua y sin reposo en busca de los medios que nos proporcionen seguridad, los cuales son limitados y precarios. Además y como característica de la naturaleza humana encontramos un incesante y perpetuo deseo de poder como medio para lograr y consolidar la seguridad de la existencia.

Si esta es la naturaleza humana, si el hombre es tan egoísta y malo que lo único que le interesa es aquello que pueda afectar a su propia seguridad y a su poder entonces lógicamente la vida humana en su forma natural es una serie interminable de conflictos a los que no se puede poner punto final pues todos los hombres son, en términos generales, iguales y no existe un poder que sea capaz de crear una situación pacífica favorable para el establecimiento de ninguna civilización.

A partir de la igualdad por un lado y la naturaleza humana llena de deseos por el otro, resulta que la seguridad buscada por el hombre es imposible por que todos pueden aspirar válidamente en la misma medida a la consecución de sus fines. Además, nadie puede vivir tranquilo y en paz pues siempre está presente el riesgo de que venga otro y le arrebate lo que ha logrado tan difícilmente. Así entonces, la única opción que le queda al ser humano es la anticipación, es decir, dominar a todo aquel que sea necesario para eliminar cualquier posibilidad de amenaza, lo cual está permitido puesto que se debe buscar a toda costa la propia conservación.

De la desconfianza, el egoísmo y la inexistencia de un poder suficientemente fuerte como para someter a todos los hombres, al estado de guerra sólo media un paso, una distancia tan pequeña que Hobbes señala lo siguiente "Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en -- que los hombres viven sin un poder común que los atemorece a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos. Por que la guerra no consiste solamente en batallar, en el acto de luchar, sino que se da durante el -- lapso en el que la voluntad de luchar se manifiesta de -- modo suficiente (...) En efecto, así como la naturaleza del mal tiempo, no radica en uno o dos chubascos, sino -- en la propensión a llover durante varios días, así la naturaleza de la guerra no consiste ya en la lucha actual, sino en la disposición manifiesta a ella durante todo el tiempo que no hay seguridad de lo contrario. Todo el -- tiempo restante es de paz.

"Por consiguiente, todo aquello que es consustancial a un tiempo de guerra, durante el cual cada hombre es enemigo de los demás, es natural también en el tiempo en que los hombres viven sin otra seguridad que la que -- su propia fuerza y su propia invención pueden proporcionarles. En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, -- ni construcciones confortables, ni instrumentos para mo-

ver y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve".⁽⁸⁾

Tal vez nos hayamos extendido demasiado en la concepción de Hobbes acerca del ser humano, pero sólo así se puede entender ese estado de naturaleza en el que se cumple la célebre frase de que "el hombre es el lobo del hombre", y en el que no hay nada que pueda llamarse injusto simplemente por que donde no hay un poder común, no hay ley y tampoco hay lugar para las ideas de justicia e ilegalidad; en esta situación no puede llamarse el hombre propietario más que de aquello que sea capaz de allegarse y sólo en tanto sea capaz de conservarlo.

Ahora bien, si el estado de naturaleza es un estado de anarquía, de temor, de egoísmo y de muerte, surge una interrogante ¿Es posible fundar un Estado en forma permanente y con un gobierno fuerte? Hobbes contesta afirmativamente dando las bases sobre las que es factible construir un estado artificial producto de la decisión de los hombres que venga a resolver los problemas planteados por el estado natural. En efecto, el hombre es un ser lleno de deseos, pero también está dotado de razón y si los primeros lo llevan al peligro de muerte, la segun

8. Hobbes, Thomas. "El Leviatán" en Moreno, Daniel, Clásicos de la Ciencia Política, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p.p. 82-83.

da puede guiar su acción hacia la consecución de su propia supervivencia.

Siempre congruente con la idea de que el único impulso fundamental del hombre es la conservación, Hobbes enuncia lo que se ha denominado como la ley de la naturaleza racional del hombre, de la siguiente manera: "Ley de naturaleza es un precepto o norma general, establecida por la razón, en virtud de la cual se prohíbe a un hombre hacer lo que puede destruir su vida o privarle de los medios de conservarla; o bien, omitir aquello mediante lo cual piensa que su vida puede quedar mejor preservada".⁽⁹⁾ Así pues, el hombre tiene derecho a defender por cualquier medio su supervivencia, pero esto lo lleva al estado de guerra, y entonces es cuando iluminado por su razón se da cuenta de que es mejor la paz como medio para asegurar su existencia que la propia violencia y que por ello debe esforzarse en buscarla mientras haya esperanza de lograrla.

Sin embargo, aquí se presenta una dificultad, pues la paz requiere de la confianza mutua, así que es necesario que "uno acceda, si los demás consienten también, y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar este derecho a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás hombres, que les sea concedida a los demás con respecto a él mismo".⁽¹⁰⁾

⁹ De la Cueva, Mario. Opus Cit. p. 70.

¹⁰ Hobbes, Thomas. "El Leviatán" en Sabine George H., - Opus Cit. p. 345.

Además, Hobbes establece como presupuesto indispensable para el logro de la paz el puntual cumplimiento de los pactos que se hubieran celebrado.

En este punto es cuando Hobbes tiene que encarar el problema del poder político. Creada ya la sociedad civil y establecidos los pactos, la paz nunca se logra por que la confianza mutua no existe en virtud de que la naturaleza antisocial del hombre no le permite respetar los derechos de los demás y abandonar su propia defensa por los medios a su alcance. Las simples convenciones no son suficientes, hace falta algo que las haga obligatorias. Por eso Hobbes afirma que "Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno.

"Los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo". (11)

La paz depende entonces de la existencia de un poder que sea lo suficientemente fuerte como para garantizar la seguridad y que guíe a los hombres hacia el bien común. Esto se logra a través de un pacto mediante el cual los individuos transfieren parte de sus derechos a un gobernante, al cual aceptan someterse. Este es el contrato social, un contrato que no obligaba al gobernante y que se celebraba mediante la fórmula siguiente:

11 *Ibidem* p. 346.

"Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera". (12)

A estas alturas nos encontramos ya con la existencia de un soberano a quien se define como "una persona - de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, celebrados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al efecto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común". (13) El problema de la titularidad lo resuelve este autor en favor de los reyes, pues para él cualquier otra opción desembocaría en la anarquía.

En efecto, el freno que existe en la sociedad para las ambiciones y deseos humanos es el poder político, pero si el ejercicio de éste se encomienda a un consejo, - los miembros del mismo buscarían adueñarse del poder y - eso los conduciría, junto con la sociedad, a la división el conflicto y la guerra; lo mismo sucedería con un parlamento y con cualquier forma democrática, por lo que entonces el único camino es transferir los derechos mediante el contrato a una sola persona que no tenga frente a sí deseos opuestos. En pocas palabras las opciones son sólo dos: retornar a la guerra de todos contra todos o designar un monarca absoluto y omnipotente.

12 De la Cueva, Mario. Opus Cit. p. 72.

13 Idem.

El monarca absoluto, dentro de la concepción de Hobbes, no encuentra límites a su poder. En primer lugar, como los pactos los celebran los hombres entre sí, él no participa en ellos y por lo tanto no lo obligan a nada. Además, como de su existencia depende la sociedad, pues sin él sólo hay anarquía, en el Estado únicamente existe su voluntad y su voz, no hay otras autoridades a menos que él las permita, y todas las tareas administrativas, legislativas y judiciales le pertenecen. Sin tener ninguna limitación Hobbes llama al soberano "dios mortal", y por ello después de expresar los términos del contrato concluye diciendo: "(...) Esta es la generación de aquel gran Leviatán o más bien (hablando con más reverencia) de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios Inmortal, nuestra paz y nuestra defensa". (14)

CAPITULO II.

LA DOCTRINA DE LA DIVISION

DE PODERES.

A) Las Funciones del Estado.

B) La Teoría de la División de Poderes.

A) Las Funciones del Estado.- La teoría de la división de poderes es una de las instituciones más importantes que hayan sido creadas a lo largo de toda la historia de la Ciencia Política.

Desde los inicios de la humanidad, en las primeras comunidades de que se tiene noticia, todas las atribuciones relativas al poder se depositaban en una sola o pocas personas que justificaban su posición generalmente mediante argumentos de contenido religioso.

Más adelante, en la Edad Media, cobra fuerza la idea del derecho divino de los reyes, según el cual monarcas habían sido designados como tales por la voluntad para gobernar a los hombres, quienes simplemente tenían derecho a pensar siquiera en cambiar ese de cosas.

Después de la Edad Media surge el Estado como forma de organización política de la sociedad y por causas que ya anteriormente analizamos, su primera manifestación es la del Estado absolutista, que posteriormente adoptaría la variante conocida como despotismo ilustrado.

Así que entonces el precio que se tuvo que pagar no fue poco, tuvo que derramarse mucha sangre y se perdieron muchas vidas, pero ya para el Siglo XVIII las viejas estructuras absolutistas resultaban anacrónicas e iniciaron su derrumbe ante el empuje de los ideales de libertad y de justicia que ya empezaban a germinar en el espíritu humano.

Tuvo que echarse abajo una tradición que ocupaba -- casi toda la historia pues eran mínimas las épocas en -- que se podía hablar de la existencia de un gobierno con la participación popular y en cambio eran interminables -- los ejemplos de monarcas que, convertidos en verdaderos -- tiranos, disponían de la vida y el patrimonio de sus súbditos. En resumen, tuvo que cambiarse todo el pasado del hombre en materia de formas de gobierno, tuvo que luchar se contra algo que casi se aceptaba como una verdad indiscutible: que los reyes y la nobleza eran una clase -- predestinada para regir los destinos de los hombres y -- los países.

Todas estas ideas, toda esta forma de vida queda expresada en la célebre frase del "Rey Sol" Luis XIV: El - Estado soy yo. Es decir, el monarca daba vida a la organización política, la ley en el reino no era más que la manifestación de su voluntad y eran sus oficiales y sus cortes las que hacían cumplir su orden público; era el - rey el guardian que en sus manos tenía la seguridad y la libertad de su pueblo sin que éste tuviera alguna participación. Tal vez no se pensaba ya que debía su posición

a designios divinos, pero seguía sosteniéndose que la soberanía era detentada por él en forma irrevocable, total e ilimitada.

La idea de la división del poder para garantizar la libertad del hombre surgió en el Siglo XVIII como parte del movimiento de La Ilustración, capítulo de la historia nacional de Francia que, como dice Mario de la Cueva se universalizó, rebasó sus fronteras e inspiró las luchas libertarias de muchos pueblos del mundo, entre ellos los de nuestro continente. Sin embargo, para mayor claridad en el estudio de la teoría, antes de analizar el pensamiento de sus más ilustres expositores, examinemos cuales son las funciones del Estado.

Aun antes del surgimiento del Estado, en todas las comunidades humanas dotadas de algún tipo de organización política puede distinguirse claramente la existencia de una clase gobernante encargada de guiar todos los esfuerzos de los gobernados hacia la superación y el bien colectivo. Esta clase dirigente poseedora del poder y del mando sobre la sociedad tiene que desarrollar actividades de la más diversa naturaleza, que van desde la declaración de guerra hasta la concesión de un permiso a un ciudadano. Todas estas actividades que están determinadas por las metas que una sociedad pretende alcanzar requieren en primer lugar de la existencia de leyes apropiadas que, obviamente, deben hacerse cumplir y, por lo tanto, exigen a su vez la creación de todos los elementos necesarios para su ejecución y para la resolución de los

conflictos que ello suscite.

De lo anterior podemos fácilmente deducir las tres funciones fundamentales que el Estado debe desarrollar y que son las que dieron origen a la teoría de la división de poderes. Estas funciones son las siguientes:

a) La función legislativa, mediante la cual el Estado crea normas obligatorias de carácter general y abstracto que habrán de constituir el orden jurídico conforme al cual se desarrolle la vida de la comunidad.

La función legislativa es relativamente reciente, - el orden normativo que rige las relaciones de la comunidad no siempre ha sido un orden jurídico, sino que en algunas épocas de la humanidad prácticamente no se legislaba. Es cierto que en todos los pueblos existía un sistema de normas cuya observancia era impuesta en forma obligatoria por la autoridad, pero dentro de ese sistema se encontraban mezclados preceptos religiosos, morales, costumbres, etc., y tuvo que pasar mucho tiempo para que de ese fondo normativo común surgiera independiente y distinto el derecho, como producto de la actividad del Estado y como sistema instituido por éste precisamente como su orden normativo.

En la misma forma en que existían distintas clases de normas sin que el derecho estuviera precisado y separado, también la forma de crearlo ha cambiado en razón del tiempo y el lugar hasta llegar al procedimiento actualmente casi universal de su discusión y aprobación en cámaras integradas por representantes populares. Ya pre-

viamente dijimos que hasta hace escasamente tres siglos- los poderes públicos se depositaban sin limitaciones en una o unas cuantas personas que eran por lo tanto las en cargadas de determinar, por sí o por sus organismos, cu les eran los preceptos cuya inobservancia acarrearía una sanción, de manera que la tendencia era en general hacia la legislación individual que, por estar expuesta a ca-- prichos, conveniencias y otros defectos del ser humano, era casi siempre torpe e injusta expresión de absolutismo. Los matices van desde el sacerdote o patriarca que recibe la ley directamente de la divinidad y pasan por la figura mítica del rey filósofo de Platón que por un puro acto de sabiduría discerniría lo que es justo, así como el legislador omnipotente de Maquiavelo que a tra-- vés de su obra moldearía no sólo la organización del Es-- tado, sino todo el carácter de la sociedad.

Ya dentro del Estado moderno nos encontramos con el derecho como expresión de la voluntad del monarca, quien en ocasiones deliberaba con cortes o consejeros, pero -- sin que la opinión de éstos fuera obligatoria. Más ade-- lante, al irse limitando el poder real y al adoptarse la división de poderes, la función creadora del derecho se-- ha depositado en órganos especializados cuya forma y fun-- cionamiento varían con el tiempo y el lugar.

b) La función judicial, mediante la cual el Estado-- declara el derecho en los casos controvertidos, es decir tutela el respeto y el cumplimiento del orden normativo-- haciendo una declaración concreta y adecuada en aquellos

casos que pueden ser discutibles, inciertos y opinables.

Ya establecimos que el Estado para el desarrollo de su actividad requiere de un orden normativo cuya aplicación puede originar conflictos que él mismo debe resolver. Asimismo, debemos tener en cuenta que el derecho -- prescribe el deber ser de la conducta humana, pero contrariamente a las leyes de la naturaleza no es de cumplimiento forzoso, sino que es contingente, tal vez debido a la naturaleza humana llena de deseos a la que se refería Thomas Hobbes que en ocasiones por desconocimiento, - práctica en contrario o franca contravención no acata el mandato contenido en la norma. En estos casos, cuando el Estado debe intervenir declarando si el orden legal ha -- sido violado y como ha de restablecerse, es cuando se ha ce necesaria la existencia de órganos especializados encargados de ello y cuando se distingue con toda claridad la función jurisdiccional.

Esta función es mucho más antigua que la legislativa y a través de la historia ha ido evolucionando. Es -- también anterior al derecho pues en los grupos humanos -- siempre existirán controversias; tal vez nunca haya sido realidad el estado de guerra generalizada de Hobbes, pero es aún menos probable que en alguna época haya existido el "buen salvaje" de Rousseau; y ahí en donde es posible que surjan conflictos es indispensable la figura del juez cuya decisión sea obligatoria para las partes. El -- juez significa el establecimiento de la paz y de la justicia y la negación de un retorno a etapas más primiti--

vas en las que el medio para poner fin a las diferencias eran la venganza y la fuerza bruta.

En un principio las decisiones no eran estrictamente apegadas a derecho pues éste todavía no se distinguía claramente de otros sistemas normativos, así que las sentencias se apoyaban en argumentos tan extravagantes como la interpretación del vuelo de un pájaro o la tardanza en la caída de la lluvia. Más adelante la función se va institucionalizando y en muchas civilizaciones nos encontramos ya con la figura del juez aproximándose a su perfil de la época actual, en la que su tarea es totalmente jurídica pues tiene que emitir sus fallos con apego a la norma legal que previamente el Estado ha promulgado.

Tampoco han faltado opiniones que si no son contrarias a la necesaria existencia del juez, si lo son respecto de su carácter de encargado del desarrollo de una de las funciones del Estado. Así nos encontramos con autores para los que la sentencia que pone fin a un conflicto no es más que un momento de la existencia de la ley, es decir, pretenden alargar la función legislativa hasta la ejecución de la sentencia fusionando con ella entonces a la función judicial; otros, por su parte, consideran que la función que desempeña el juez es simplemente una etapa de la ejecución de la ley por lo que la función judicial debe quedar comprendida en la función ejecutiva. Finalmente, no falta quien afirme que por que dar reducida al campo de lo contencioso, la función judicial no es función estatal y simple y sencillamente debe

mos eliminarla del cuadro de las funciones del Estado.

En la actualidad la judicial es una función con características completamente distintas y se han creado -- tribunales especializados en donde se resuelven las controversias y se hacen concretos dos valores: la seguridad y la justicia.

c) La función ejecutiva, mediante la cual el Estado ejecuta la ley individualizándola y concretándola. Esta función también es llamada administrativa o gubernativa en un afán de los autores por alcanzar mayor precisión, sin embargo las tres denominaciones son demasiado reducidas pues sólo reflejan un aspecto de la variada serie de actividades que esta función comprende.

En efecto, no se reduce sólo a la ejecución de la ley sino que debemos agregar actos como la prestación de los servicios públicos, la imposición de multas, la clausura de negociaciones, etc. Ante esta variedad resulta muy difícil encontrar un denominador común del que participan todas las actividades tan disímolas que se agrupan en la función ejecutiva, y es por eso que en la doctrina se ha expresado que es posible definirla por exclusión: toda actividad estatal que no pueda ser considerada como legislativa o judicial, es ejecutiva. Tal vez no sea un alarde de técnica, pero es que no tienen nada en común la celebración de un tratado internacional y la designación de un funcionario público por ejemplo.

Lo que si podemos asegurar con toda confianza, es que ésta es la más antigua de las funciones del Estado.-

Es posible imaginar la existencia de comunidades en donde no se legislaba o épocas en las que no había jueces, pero es indispensable la presencia de uno o varios hombres encargados del gobierno y de la administración. Es importantísima esta función, pues en ella recae en mayor medida el peso de la realización de los fines de la sociedad, la ley puede quedar en simple expectativa si no hay el órgano encargado de concretarla, y el juez puede necesitar en última instancia apoyo para lograr el cabal cumplimiento de su sentencia, por ello es que a través de la ejecución se hace más perceptible la presencia del Estado.

Históricamente su forma no ha cambiado mucho, pues casi siempre ha corrido a cargo de una o pocas personas en virtud de que para su buen desempeño es necesario que haya rapidez en la toma de decisiones, lo cual es muy difícil de lograr en un cuerpo numeroso. Esta ventaja tal vez sea la causa de que siempre haya sido la función con mayor preponderancia y de que se haya llegado a los extremos del absolutismo y el despotismo ilustrado, cuando las otras dos funciones estatales, la de legislar y la de juzgar, fueron absorbidas por la ejecutiva, en detrimento de los derechos y las libertades humanas.

B) La Teoría de la División de Poderes.

Una vez analizadas en forma muy general las funciones del Estado, nos abocaremos al estudio de la teoría -

de la división de poderes, lo que en apariencia puede resultar sólo una repetición del mismo tema, sin embargo, no es así y es pertinente aclarar que el primer aspecto, el relativo a las funciones estatales, se refiere solamente a una aplicación del principio de la división del trabajo a la actividad estatal a efecto de hacerla más ágil y eficaz; en cambio, la división de poderes es una idea que va mucho más allá de lo técnico y sistemático y se adentra en el terreno de la axiología política. No debe confundirse la existencia de funciones legislativa, ejecutiva y judicial con el hecho de que cada una se encomiende a uno de los que se han llamado poderes del Estado. Este último aspecto significa uno de los más trascendentales esfuerzos del hombre por evitar los abusos cometidos en el ejercicio del poder.

La teoría de la división de poderes es un producto de la época contemporánea, si se ha afirmado que el Renacimiento representó un retorno a las concepciones del hombre como centro del universo, con el movimiento de La Ilustración en Francia este retorno alcanzó su máximo esplendor al cobrar la humanidad plena conciencia de su dignidad, de su libertad y de sus derechos y de que entonces podía aspirar, legítimamente, a derribar todos los absolutismos e instituir en su lugar gobiernos democráticos sobre la base de la igualdad de todos los hombres. La división de poderes representa sólo una manifestación de esta nueva actitud ante los hechos sociales y políticos: los regímenes de gobierno no se establecían para el

beneficio de unos cuantos privilegiados o de una sólo -- clase, sino para salvaguardar y garantizar los derechos y la libertad de todos en general, es un intento de romper con la situación que Juan Jacobo Rousseau retrata en el inicio de su célebre "Contrato Social": "El hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas". (15)

Los antecedentes de la división de poderes los encontramos desde épocas remotas. Aristóteles en "La Política" distinguía ya la existencia en la Ciudad-Estado de la asamblea general, integrada por todos los ciudadanos, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial; estos tres elementos deberían de ser bien organizados por el legislador. Más tarde, Marsilio de Padua, en su "Defensor Pacis", consideró también la existencia de las tres áreas del que hacer político: una que tenía máxima importancia integrada por la totalidad de los ciudadanos y encargada de legislar y elegir a quienes deberían desarrollar la parte ejecutiva y judicial del gobierno. Y Bodino justificó la existencia de un parlamento y de un cuerpo de magistrados señalando que sus funciones les habían sido de legadas por el soberano, que no era otro que el rey.

Sin embargo, estos y otros antecedentes tenían por objeto sólo la búsqueda de la mejor organización del Estado, sin ocuparse en ninguna medida del problema que --

(15) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios de Derecho Político, México, Ed. Porrúa S.A., - Col. Sepan Cuantos, 1982, p. 1.

plantea la pugna entre el poder y la libertad.

Es en el pensamiento inglés en el que podemos vislumbrar ya la intención de limitar el poder y así Harrington, en su obra "Océana", elabora un complicado esquema conforme al cual debería estructurarse la que él llamaba república igual o equitativa. Decía Harrington lo siguiente: "Una república equitativa ... es un gobierno establecido sobre una ley agraria equitativa, que se levanta a la superestructura o tres órdenes, el senado que discute y propone, el pueblo que resuelve y la magistratura que ejecuta, por medio de rotación equitativa, mediante los sufragios del pueblo emitidos por votación" (16)

Esta cita revela dos de los elementos a los que este autor concedía gran importancia, por una parte una ley agraria que impidiera la concentración de la tierra en pocas manos, y por la otra un gobierno en el que el poder estaría dividido en un cuerpo senatorial facultado para proponer políticas ante otro que se compondría de representantes populares que podrían aceptar o rechazar las proposiciones que se hicieran, pero sin poderes para discutir y deliberar, y completaba el cuadro el grupo de magistrados encargados de llevar a la práctica las medidas previamente discutidas y aprobadas. Lo que resulta sorprendente es que en esta división de poderes no haya considerado a los jueces.

16

Citado por Sabine, George H., Opus Cit. p. 373.

Finalmente, John Locke es el autor al que se puede considerar la inspiración directa de Montesquieu ya que es quien apartándose de la simple distinción de las funciones estatales y de su encargo a órganos especializados, establece los fundamentos de una verdadera división de poderes. Las ideas de este pensador se encuentran --- principalmente en el "Ensayo sobre el Gobierno Civil", - en donde, mostrándose partidario de la tesis del contrato social, manifiesta que el hombre abandona la libertad que le proporciona el estado de naturaleza por que éste en realidad es inseguro y lleno de sobresaltos y peligros - al no respetar los demás los mandatos de la equidad y la justicia. Hace falta en el estado de naturaleza una ley establecida, aceptada por todos, que señale lo que es -- justo o injusto y que sea el criterio conforme al cual - se puedan resolver las controversias entre los hombres.- Hace falta también un juez que sea imparcial y resuelva esas diferencias de acuerdo con la ley, y se requiere, - por último, de un poder que respalde y ejecute la sentencia.

Por estas razones el hombre forma el Estado, en el que, según Locke, existen los poderes encargados de cumplir con los requerimientos anteriores. Tales poderes -- son los siguientes: el poder legislativo, que debe hacer las leyes y al que concede la mayor importancia por ser el que tiene el derecho "de señalar como debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma"⁽¹⁷⁾; el poder ejecutivo, encargado de aplicar-

¹⁷ Locke, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil, Madrid España, Ed. Aguilar, 1981, p. 110

y ejecutar la ley, y el poder federativo, al que corresponde "el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas"⁽¹⁸⁾

Apartándose de las concepciones hobbesianas afirma que "el poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la ley y del gobierno. Los hombres no renunciarían a la libertad del estado de Naturaleza para entrar en sociedad, ni se obligarían a un gobierno, no siendo para salvaguardar sus vidas, libertades y bienes y para asegurarse la paz y la tranquilidad mediante normas establecidas de derecho y de propiedad".⁽¹⁹⁾

Sin embargo, el principio medular que lo coloca como defensor de la libertad frente a la autoridad lo encontramos cuando escribe que "sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad".⁽²⁰⁾

18 Ibidem p. 111

19 Ibidem p. 104

20 Ibidem p. 110

Pero es hasta el año de 1748, en que se publica una obra con el título de "Del Espíritu de las Leyes", escrita por Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brede y Montesquieu, cuando se desarrolla en toda su extensión y en su sentido moderno la teoría que habría de convertirse -- en uno de los pilares de la doctrina constitucional a -- tal grado que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia en 1789, se incluyó un -- artículo que decía que aquel Estado que no tuviera decla-- ración de derechos ni división de poderes, carecía de -- constitución.

Corresponde pues a Montesquieu el honor de ser ---- quien aportó a la historia de las ideas políticas los li-- neamientos principales de la división de poderes como un instrumento que asegura el respeto de los derechos y de la libertad; es cierto, como ya lo hemos dicho, que no -- se trataba de una idea novedosa pues Locke ya la había -- manejado, por ello Madison al citarlo en "El Federalis-- ta" aclara: "... Si no es el autor de este inestimable -- precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a -- la atención de la humanidad". (21)

En realidad no toda la obra de Montesquieu está dedicada a la cuestión que nos ocupa, sino que la esencia de la idea se encuentra en algunos pasajes del libro XI. Empieza el autor definiendo a la libertad, que es una pa

21

Hamilton, Alexander et. al. El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 205.

labra con múltiples acepciones:

"En un Estado, es decir, en una sociedad que tiene leyes, la libertad no puede consistir en otra cosa que en poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a hacer lo que no debe quererse.

"(...) La libertad es el derecho de hacer lo que -- las leyes permitan; y si un ciudadano pudiera hacer lo -- que las leyes prohíben, no tendría más libertad, por que los demás tendrían el mismo poder".⁽²²⁾

Si recordamos que previamente había señalado que -- la ley no es otra cosa que la razón humana aplicada a -- los casos particulares, entonces podemos concluir que la libertad consiste en la posibilidad de hacer lo que es conforme a la razón. Pero la libertad no se encuentra en todos lados, ni aun en los que Montesquieu llama Estados moderados, sería indispensable dice él "Que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna -- que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. -- ;Quién lo diría! ni la virtud puede ser ilimitada".⁽²³⁾ -- y dentro de ese orden de ideas insinúa el remedio: "Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas".⁽²⁴⁾ En otras palabras que el poder limite al poder.

22 Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, México, Ed. Porrúa S.A., Col. Sepan Cuantos, 1982, p. 103.

23 Idem.

24 Idem.

Pasa a continuación a exponer el cuerpo de su teoría. Montesquieu, miembro de una familia aristócrata, tuvo oportunidad de viajar a Inglaterra y conocer las instituciones que este pueblo había logrado conformar, por eso, después de analizar cual era la principal preocupación de algunas civilizaciones conocidas en la historia de la humanidad, afirmó que había un pueblo cuya constitución era digna de examinarse por tener como objeto la libertad política. Esa constitución no era otra que la inglesa, de donde extrajo los principios siguientes:

"En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

"En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo, hace la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado". (25)

Y juzgando la disposición de estos tres poderes en función de la libertad y la seguridad del ciudadano agrega que éstas no existen si el legislativo y el ejecutivo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo por-

que existiría el riesgo de que la ley fuera hecha y ejecutada en forma tiránica; lo mismo sucedería si el poder judicial no estuviera perfectamente deslindado de los -- otros dos ya que si quien está encargado de legislar fuera también juez, podría entonces disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos, y tendría la fuerza de un opresor quien siendo juez, estuviera encargado del poder ejecutivo. La conclusión lógica -- es entonces la que sigue:

"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el -- de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares". (26)

En cuanto a la organización de cada uno de los po-- deres, Montesquieu sugiere que el judicial debe de enco-- mendarse a personas salidas de la masa popular como él -- dice, lo que al parecer debemos entender como lo opuesto de la aristocracia o de la nobleza, a quienes se remueva periódicamente, aclarando que si por el carácter transitorio de los magistrados los tribunales no son permanentes, si debe ser uniforme el criterio que de fundamenta los fallos, los cuales se apoyarán en el texto de la -- ley.

El poder legislativo, ante la imposibilidad mate--- rial de que lo ejerza la totalidad de los ciudadanos, de

be depositarse en personas que los representen. Estos representantes se eligen mediante votación, sin embargo, en toda comunidad siempre encontramos personas que por su cuna, sus riquezas o sus funciones se distinguen de los demás y entonces es necesario que se les represente conforme a su calidad. Por esta razón el ejercicio del poder legislativo debe correr a cargo de dos cuerpos: uno integrado por nobles y otro por representantes del pueblo, siendo el primero de carácter hereditario por su propia naturaleza y poseedor de la facultad de vetar las resoluciones adoptadas por el otro. La función que deberían desempeñar los legisladores es precisada categóricamente por Montesquieu al señalar que su presencia en el Estado no es para ejecutar, sino "para hacer leyes y para fiscalizar la fiel ejecución de las que existan; esto es lo que le incumbe; lo que hace muy bien; y no hay quien lo haga mejor". (27)

Por lo que se refiere al poder ejecutivo, considera que, contra lo que resulta conveniente en el legislativo debe confiarse a una sola persona por tratarse de una función que requiere celeridad en la toma de decisiones y en la acción.

Acto seguido procede Montesquieu a dar una serie de medidas que tienen por objeto mantener a cada uno de los poderes dentro de los límites naturales de su función y sin invadir las atribuciones de los otros, lográndose su

27 Ibidem p. 106.

equilibrio. Esto es lo que posteriormente se desarrolló en Estados Unidos y se denominó sistema de pesos y contrapesos, es decir, la asignación de facultades a los poderes que los hacen independientes e iguales y que los obligan a limitarse mutuamente, con lo que ninguno adquiere superioridad sobre los otros.

Montesquieu considera pertinente que sea el ejecutivo el que convoque y ponga fin a las sesiones del legislativo y éste, a cambio de no poder inmiscuirse en las funciones de aquél, puede supervisar la forma en que las leyes están siendo ejecutadas. Asimismo, ambos deben abstenerse de juzgar a nadie con excepción de dos casos: tratándose de un noble, ocasión en la que la parte del legislativo integrada por la nobleza debe actuar como tribunal a efecto de respetar el derecho que todo ciudadano tiene de ser juzgado por sus iguales; y tratándose de delitos políticos que no pudieran ser castigados por los tribunales comunes y entonces se hiciera necesario que la parte del legislativo que representa al pueblo acusara ante la porción que representa a la nobleza.

Concluye el célebre autor diciendo que en un gobierno dispuesto de esta forma los tres poderes, el ejecutivo y las dos porciones del legislativo, ya que en este punto no considera al poder judicial, "se neutralizan produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto". (28)

28 Ibidem p. 109.

No obstante haber alcanzado un éxito resonante, la teoría de Montesquieu motivó también numerosas críticas de autores reconocidamente prestigiados. Por ejemplo refiriéndose a la división del poder y a la representación Rousseau, apasionado defensor de la soberanía popular, al señalar que ésta es indivisible sostiene que entonces lo que se ha dado en llamar poderes no son partes integrantes sino emanaciones de la soberanía y puntualiza en tono burlón: "Según cuentan, los charlatanes del Japón despedazan a un niño a la vista de los espectadores, y arrojando después al aire todos sus miembros uno tras otro, hacen caer la criatura viva y entera. Tales son, más o menos, los juegos de cubilete de nuestros políticos: después de desmembrar el cuerpo social con una habilidad y un prestigio ilusorios, unen las diferentes partes no se sabe como". (29)

El italiano Alejandro Groppali enfoca su crítica -- hacia el papel pasivo en que se coloca al Estado y dice que "esta concepción puramente estática debía estar en -- contraposición con la dinámica de la vida estatal, que -- es movimiento, acción, espíritu de iniciativa frente a -- las situaciones nuevas que se determinan en el tiempo y -- por las que el gobierno, una vez que han sido fijados -- sus poderes legislativamente, debe tener autonomía de -- iniciativa y libertad de acción en los límites del derecho". (30)

29. Rousseau, Juan Jacobo. Opus Cit. p. 15.

30. Citado por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa S.A., 1976, --- p.p. 217-218.

Por su parte el norteamericano Woodrow Wilson es -- más severo, según él "La Constitución inglesa tiene por principio escoger una sola autoridad soberana y hacerla buena; el principio de la Constitución americana es tener varias autoridades soberanas con la esperanza de que su número compense su inferioridad. El resultado práctico del fraccionamiento de la autoridad que se imaginó en nuestro sistema político, ha sido que cada rama del gobierno ha recibido una pequeña fracción de responsabilidad, respecto de la cual la conciencia de cada funcionario puede sustraerse fácilmente. Todo culpable puede hacer caer la responsabilidad sobre sus camaradas. No se puede negar que la autoridad así fraccionada, y la responsabilidad disimulada de este modo no son capaces de paralizar gravemente al gobierno en caso de peligro. Tal como está constituido el gobierno federal carece de fuerza porque sus poderes están divididos; carece de prontitud porque los poderes están divididos; carece de prontitud porque los poderes encargados de obrar son demasiado numerosos; carece de eficacia porque su responsabilidad es vaga". (31)

La crítica, proviniendo de un presidente, parecería grave, pero al parecer obedece más bien a la personalidad tan especial de este mandatario. Echando un vistazo a su biografía nos podemos dar cuenta de que su comunicación con el Congreso de los Estados Unidos fue muy débil

³¹ Citado por Moreno, Daniel. Derecho Constitucional - Mexicano, México, Ed. Pax-Mex, Librería Carlos Cesarman, S. A., 1976, p.p. 394-395.

y siempre pretendió conducir su gobierno sin tener que -
rendir cuentas a ninguna otra autoridad. Por otro lado, -
la historia ha demostrado que es falso que la división -
de poderes paralice al gobierno estadounidense y le impida
actuar con prontitud y las víctimas han sido en mu---
chas ocasiones pueblos de América Latina, como México, -
que fue invadido precisamente durante el periodo de Wil-
son.

Actualmente se ha comprendido que es imposible establecer
en la realidad una rígida separación de poderes -
en la que el legislativo se dedique exclusivamente a la-
elaboración de la ley, el ejecutivo a ejecutarla y el judicial
a resolver las controversias que se presenten. La
teoría toma en cuenta únicamente el carácter material de
los actos y de ponerla en práctica estrictamente se co--
rrería el riesgo de paralizar o conducir a la anarquía a
la organización estatal, pues sus órganos quedarían cir-
cunscritos a la realización de funciones de una naturaleza
determinada y sin posibilidades de comunicarse y colaborar
entre ellos.

Ni la teoría ni los poderes son fines en sí mismos,
sino que se concibieron en atención a aspiraciones y metas
de la sociedad cuya realización exige una coordina--
ción ágil y eficaz de todos sus órganos. Por eso es que
la expresión "división de poderes" empieza a ser cuestionada
y se habla entonces de colaboración, participación-
o concurrencia de poderes, sin que ello signifique la --
pérdida del valor político de la teoría.

P A R T E S E G U N D A .

E L P R E S I D E N C I A L I S M O .

CAPITULO III.

LA FORMA DE GOBIERNO.

- A) Concepto.
- B) Clasificación.

A) Concepto.- Como gobierno del Estado se denomina al conjunto de órganos a los que se encomienda el ejercicio del poder público, así como las funciones en que se traduce su actividad, por lo que entonces debemos entender por forma de gobierno la ordenación o estructuración de tales órganos y la interdependencia que guardan entre sí al llevar a cabo el que hacer estatal.

Si se ha dicho que los Estados se distinguen unos de otros desde el punto de vista sociológico en virtud de las particulares características de su población, como son el lenguaje, la religión, las costumbres, las tradiciones y el pasado histórico, etc., así también, desde el punto de vista jurídico cada organización política adquiere una personalidad propia que lo identifica por la especial disposición de sus órganos fundamentales, es decir, su forma de gobierno.

Con frecuencia suele incurrirse en el error de confundir al Estado con el gobierno, utilizando ambos términos como sinónimos cuando su significado es completamente distinto. Con la palabra Estado nos referimos a toda-

la comunidad políticamente organizada y hacemos alusión a todos los elementos que comprende; en tanto que el vocablo gobierno hace referencia en particular a las instituciones previstas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía. En otras palabras, la noción de Estado es mucho más amplia y dentro de ella queda comprendida la de gobierno, es decir, Estado se refiere al todo mientras que gobierno sólo a la parte.

Esta confusión tal vez se origine en el hecho de -- que la presencia del Estado se hace más perceptible para todos a través de sus órganos de gobierno. Por ejemplo, -- en nuestra vida diaria pagamos impuestos, se nos imponen multas, solicitamos un permiso, asistimos a la escuela, -- requerimos la prestación de servicios públicos, etc., actos todos que como común denominador tienen el de estar incluidos entre las actividades del gobierno estatal. Y este error que se comete en el lenguaje popular tiene su reflejo en la doctrina constitucional ya que algunos autores entremezclan y hacen un solo tema de las formas de gobierno y las formas de Estado, por lo que no es extraño encontrar clasificados bajo uno u otro rubro al Estado federal y a la monarquía, lo cual, por las razones ya anotadas constituye una notoria equivocación.

Históricamente el problema de las formas de gobierno se remonta hasta la antigua Grecia, donde Herodoto en "Los Nueve Libros de la Historia" proponía una clasificación de las mismas. Posteriormente Platón, en "La República", nos habla de monarquía, aristocracia y democrá--

cia; pero es Aristóteles quien aborda el problema en forma más sistemática. El autor de Estagira, haciendo uso del método inductivo, hizo primero un estudio de 158 --- constituciones para llegar a las conclusiones que expone en "La Política".

Aristóteles toma en consideración dos aspectos como base para la elaboración de su clasificación, en primer lugar la finalidad principal del ejercicio del poder, -- que es el bien común, y entonces nos dice que existen -- formas puras e impuras de gobierno; y en segundo lugar -- la titularidad del poder, de acuerdo con la cual puede -- hablarse de monarquía, aristocracia y democracia.

Al respecto dice Aristóteles que el gobierno puede depositarse en uno, en pocos o en los más; si el gobierno es ejercido por una sola persona pero atendiendo al -- bien público entonces estamos ante el régimen de la monarquía; cuando el gobierno recae en un reducido grupo -- de personas que son las mejores y persiguen el interés -- general, nos encontramos ante la aristocracia; y finalmente, si el gobierno está en manos de la multitud y se busca el bien de la comunidad, se trata de la democracia.

Las anteriores formas de gobierno son las que pueden considerarse como puras o rectas, pero están expuestas a degenerar y sufrir desviaciones que conducirían a las correspondientes formas impuras que son, respectivamente, la tiranía, que no es otra cosa que una monarquía ejercida despóticamente en interés del propio monarca; -- la oligarquía, que es el ejercicio del poder en benefi--

cio de los pocos que lo detentan; y por último, la demagogia que se presenta cuando el poder mira sólo hacia el beneficio de los indigentes.

En el pensamiento romano Polibio adoptó la clasificación propuesta por Aristóteles y agregó un ciclo fatal de formas de gobierno según el cual inevitablemente la monarquía degenera en tiranía y es entonces derrocada -- por la aristocracia, la cual a su vez, al convertirse en oligarquía, es sustituida por la democracia, cuya desviación, la demagogia, da lugar nuevamente a la monarquía -- iniciándose así otro ciclo.

Ya como uno de los teóricos del pensamiento político moderno, Nicolás Maquiavelo reprodujo este mismo ciclo, agregando que no existía precaución suficiente que un legislador pudiera tomar para evitarlo, pero su mérito indiscutible en lo que se refiere a las formas de gobierno es la innovación con que abre "El Príncipe", al hacer una división bipartita en repúblicas y principados

Después de Maquiavelo se puede decir que no existen aportaciones que enriquezcan el estudio del tema y así -- por ejemplo Montesquieu nos habla de gobierno monárquico republicano y despótico, y Rousseau por su parte menciona la misma clasificación aristotélica. En realidad los autores se han apegado en lo general a las divisiones de Aristóteles o de Maquiavelo y sólo han agregado subdivisiones en atención a los matices que cada una de las formas puede presentar, por lo que resultaría repetitivo y tedioso continuar citando clasificaciones que, salvo al-

gunos detalles, serían casi iguales.

B) Clasificación de las Formas de Gobierno.

Ya dijimos que por forma de gobierno debe entenderse la manera de estructurar los diversos órganos del Estado encargados del ejercicio del poder público, así como las relaciones que guardan entre sí al desarrollar -- sus funciones. De la definición se desprenden dos aspectos, uno orgánico o estructural y otro dinámico o funcional, en base a los cuales pueden establecerse dos criterios de clasificación. Desde el punto de vista orgánico el gobierno puede ser monárquico o republicano, y desde el punto de vista funcional puede ser monárquico, aristocrático o democrático. (32)

De estas cuatro formas procederemos a hacer caso -- omiso del régimen aristocrático en virtud de que presupone la existencia de una clase social que en nuestra época se encuentra en vías de extinción y que políticamente no tiene ya ningún peso. En este orden de ideas, a continuación exponeremos de manera sucinta las notas características de las tres formas restantes, poniendo especial énfasis en lo que se refiere a la república y la democracia que sin lugar a dudas son los conceptos que mayor importancia tienen a partir de los últimos dos siglos.

32. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, - México, Ed. Porrúa S. A., 1979, p.p. 427-429.

a) La Monarquía.- El término tiene su origen etimológico en el griego, deriva de las voces monos que significa uno, y arquía que significa poder, así que entonces la monarquía es la forma de gobierno en la que el poder del Estado es detentado por un sólo individuo en forma vitalicia, quien lo transmite por abdicación o por sucesión dinástica a la persona que determinan las leyes o las costumbres del reino. Estos dos últimos caracteres son los que constituyen las notas fundamentales de la monarquía, la permanencia de por vida en el trono y la transmisión hereditaria del poder sin la intervención de la voluntad del pueblo.

Este es el régimen con el que inicialmente apareció el Estado y aun cuando actualmente es considerado anacrónico y obsoleto, en su momento respondió a la necesidad histórica de un gobernante capaz de centralizar en su persona todas las atribuciones públicas y de consolidar un poder con la fuerza suficiente para resistir los embates de la iglesia y el imperio y para someter al mismo tiempo bajo su potestad a los señores feudales y a todas las organizaciones que formaban la poliarquía medieval.

Debido tal vez a esta necesidad, la monarquía nació siendo absoluta y el fundamento filosófico que la sustentó fue el del derecho divino de los reyes, es decir, existía por designio de la divinidad una estirpe predestinada para el ejercicio del poder por que los hombres eran incapaces de gobernarse a sí mismos. Esta situación alcanzó su máxima expresión con gobernantes como Luis --

XIV en Francia, quien sintetizó toda la tradición monárquica con su frase "El Estado soy yo", y más tarde con Federico El Grande, en Prusia, que se sentía llamado a realizar el ideal platónico del rey filósofo.

Seguir abundando acerca de las características de la monarquía significaría repetir lo expuesto ya en el primer capítulo, donde hicimos alusión al nacimiento del Estado absolutista y a las ideas de sus principales teóricos, por lo que baste ahora con que digamos que en este sistema el titular de la soberanía es el monarca, de manera que él por sí o por medio de su parlamento creaba el orden jurídico que era aplicado por sus tribunales. -- No existía en el reino más voluntad válida que la del rey y era él quien en sus manos tenía la paz y la seguridad país.

Dentro de la clasificación de las formas de gobierno la monarquía acepta dos subdivisiones en atención a la amplitud del poder del monarca, que son la monarquía absoluta y la moderada o constitucional, variantes ambas que se han presentado en la historia como indicativos de las ambiciones contrapuestas de los reyes y de los pueblos.

La monarquía absoluta es la que responde a la descripción ya hecha, es decir, es aquella en la que el rey actúa a su arbitrio, sin ser responsable de sus acciones ni ante el pueblo, ni ante el parlamento.

La monarquía constitucional en cambio, es limitada, en ella el monarca se ve frenado en su poder por la exis

tencia de una carta fundamental que le es impuesta y a la que no puede rebasar, alterar o abolir. Este tipo de monarquía puede decirse que representa una forma de conciliar los dos principios siempre en pugna durante el Si glo XVIII y parte del XIX, el monárquico y el democrático, por parte de aquellos países con larga tradición monárquica que, sin embargo, no pueden mantenerse ajenos a los cambios que reclama el progreso social.

En el panorama actual la monarquía en realidad es un fantasma. Con excepción de algunos diminutos principados europeos que son simples figuras decorativas pasadas de moda, y de Inglaterra, donde la batalla fue finalmente ganada por el parlamento, el "anciano régimen" fue archivado en casi todo el mundo y se instauraron en su lugar nuevos sistemas basados en la soberanía del pueblo

b) La República.- El término república es sin duda uno de los que mayor número de acepciones ha recibido dentro de la terminología del derecho constitucional. Originariamente se le dió un significado muy general basado en sus raíces etimológicas y entonces se hablaba de "res pública" (cosa pública), es decir, lo concerniente al interés general, lo relativo al interés de todo el cuerpo social sin distinción de clases; pero es posible notar que en Roma y en otros pueblos de la antigüedad no se hacía referencia de la república como forma de gobierno, sino que, entendiéndola como la colectividad en su conjunto, más bien se hablaba de ella como el objeto cuya conservación debía procurar la actuación del monarca.

Es hasta que Maquiavelo divide las formas de gobierno en repúblicas y principados, cuando la república empieza a adquirir su significado actual opuesto a la monarquía. Por esta razón es que en la doctrina el concepto de república se ha elaborado siempre en relación con el de monarquía.

La república es entonces la forma de gobierno en que la titularidad del órgano ejecutivo del Estado es de renovación periódica, sin que exista el derecho de transmitirla por decisión propia, sino que para ello interviene por, regla general, la voluntad popular.

De la definición puede advertirse que, al igual que la monarquía, las notas características de la república quedan plasmadas en el titular del poder ejecutivo del Estado. Se rompe definitivamente con la idea de las dinastías predestinadas para gobernar y se abre la posibilidad, meramente teórica, de que las tareas del gobierno se encomienden al más calificado no por el hecho fortuito del nacimiento, sino gracias a la elección popular.

El maestro Ignacio Burgoa señala que "No debe confundirse la forma republicana con la democrática, pues puede existir una república que no implique simultánea y necesariamente una democracia, sino por ejemplo una aristocracia en cuanto a que la designación del titular del órgano ejecutivo máximo del Estado no emane del pueblo ni de sus representantes sino de una clase social o de un grupo limitado de ciudadanos (...)"⁽³³⁾

³³ Burgoa, Ignacio. Opus Cit. p. 453.

Con base en esa afirmación divide a las repúblicas— en democráticas, cuando la designación periódica de los gobernantes es producto de la voluntad general, y aristocráticas, cuando la designación es privilegio de una clase o grupo determinado. Nosotros consideramos como él, — que ciertamente república y democracia no deben confundirse, pero si son dos conceptos que guardan íntima relación, la hipótesis que él llama república aristocrática— es simplemente una aristocracia. La esencia de la república, como la concibieron los movimientos opositores a las monarquías, iba más allá de la simple designación periódica e implicaba la libertad e igualdad de la totalidad del cuerpo social. La forma republicana no sólo significó terminar con el argumento del origen divino del poder real, sino también con toda clase de privilegios — y distinciones que impidieran a la voluntad popular manifestarse para determinar quienes cumplirán con la delicada misión de conducir sus destinos.

c) La Democracia.— En forma demasiado general y ~~at~~ atendiendo a su origen etimológico el diccionario nos define a la democracia diciendo que deriva del griego demos, pueblo, y kratos, autoridad o poder; doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Predominio del pueblo en el gobierno del Estado.

A decir verdad la definición anterior no es nada satisfactoria, pero resulta muy difícil expresar en unas — cuantas palabras todo lo que la democracia quiso signifi

car. Tal vez quien si lo logró fue el célebre presidente norteamericano Abraham Lincoln cuando en la famosa Oración de Gettysburg hizo votos por que no desapareciera -- de la tierra el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Ese ideal que representa la democracia en realidad -- no ha cristalizado nunca en ningún lugar. Durante mucho -- tiempo se mantuvo la creencia de que la Atenas de Peri-- cles era el ejemplo característico de una sociedad demo-- crática en toda la amplitud de la palabra, sin embargo, -- no hay nada más falso ya que en el gobierno de la Polis-- participaba únicamente una minoría privilegiada que po-- seía la calidad de ciudadano, y la inmensa mayoría de la población era esclava. No puede reputarse como democráti-- co un gobierno donde no existen en forma generalizada -- dos presupuestos: la libertad y la igualdad.

La democracia es un fenómeno moderno. Aun cuando -- desde el mundo griego se hable de ella, es hasta después de la revolución francesa cuando se intenta diseñar un -- sistema en el que se conciliaran la libertad individual -- y la autoridad social, en el que el querer hacer de cada quien fuera idéntico al deber hacer de todos y que fuera la forma de asociación buscada por Rousseau en "la cual -- cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes"(34)

Esto es lo que la democracia quiso ser, pero como --

34 Rousseau, Juan Jacobo. Opus Cit. p. 9.

en su origen fue un a priori, el modelo teórico al ser implantado en la realidad sufrió deformaciones que enseñaron a la humanidad que se trataba de un sueño al parecer inalcanzable. A este respecto Georges Burdeau nos dice lo siguiente: "La democracia, en primer lugar, ha sido anticipada antes de ser experimentada. Los hombres -- que la prefiguraron vivían bajo regímenes oligárquicos o autoritarios. Imaginaron, pues, el concepto de democracia por contraste con el sistema político que tenían ante la vista; y lo construyeron sólo con los elementos -- que les proporcionaba la reflexión, puesto que los datos de la realidad no les ofrecían nada utilizable (...)"³⁵

Si el gobierno monárquico era el de uno sobre todos para el beneficio de algunos privilegiados, la democracia quiso ser el gobierno de todos para el beneficio de todos, y es en esa pretensión de identidad entre el sujeto y el objeto del poder del Estado donde radica el prestigio del sistema, sin embargo, fuera de algunos cantones suízos en los que en ciertas épocas la totalidad del pueblo se reunía para elaborar las leyes y para adoptar resoluciones en los asuntos de mayor importancia, la participación directa del pueblo en el gobierno, lo que constituye la verdadera democracia, es materialmente imposible por lo que se acudió entonces a la democracia representativa o democracia indirecta, fórmula según la --

35. Citado por Moreno, Daniel. Democracia Burguesa y Democracia Socialista, México, Ed. Costa-Amic, 1976, - p.p. 30-31.

cual el pueblo elige como representantes suyos a quienes lo gobernarán.

Hasta principios del Siglo XX esta fue la forma que estuvo en boga, pero a consecuencia de la crisis planteada por el estallido de las dos guerras mundiales, frente a la llamada democracia liberal, que se basaba en la libertad e igualdad políticas, se creó la que se denominó democracia socialista, que defiende la igualdad económica y prácticamente hace caso omiso de las libertades. Inclusive los defensores de este nuevo tipo de democracia le han aplicado también el nombre de democracia popular, como si se tratara de una democracia superlativa cuando en realidad no hay la más mínima intervención popular en el gobierno, sino el más absoluto autoritarismo de los gobernantes precariamente justificado mediante ideologías.

A manera de conclusión podemos atrevernos a decir que en las sociedades de nuestro tiempo, a pesar de las críticas que ha recibido, debe aspirarse a la renovación de la idea democrática pues la alternativa que ofrecen los regímenes socialistas es engañosa ya que, al suprimir las libertades casi en su totalidad, roban al ser humano su esencia y lo reducen al estado de cosa.

CAPITULO IV.

LOS REGIMENES PARLAMENTARIOS.

- A) El Régimen Parlamentario. Características y Evolución Histórica.
- B) Organización y Poderes del Parlamento.
- C) Monocameralismo y Bicameralismo.
- D) Influencia de los Partidos Políticos.

A) El Régimen Parlamentario. Características y Evolución Histórica.- Una vez formulada la teoría de la división de poderes por Montesquieu, no fue interpretada de manera uniforme ni en la doctrina, ni en las cartas constitucionales que se elaboraron con posterioridad a la revolución francesa. La controversia se centró principalmente entre la rigidez o la flexibilidad en la separación de los órganos del Estado que se iban a encargar de cada función. Existía unanimidad en cuanto a que el imperativo planteado por Montesquieu era evitar a toda costa que la totalidad de las potestades públicas se concentraran en una sola persona o corporación, sin embargo, surgieron dos corrientes en lo que toca a las relaciones -- que deberían existir entre los órganos que se iban a --- crear. Por un lado se acomodaron los partidarios de que los tres poderes debían ser completamente independientes entre sí a efecto de que en realidad se hicieran contra-

peso y no hubiera preponderancia de ninguno; y por el -- otro, quienes en forma más realista pensaban que si el -- modelo en que se había inspirado Montesquieu era el sistema político inglés, entonces la interpretación correcta de la teoría no era hacia aislar y distinguir entre -- sí a los poderes.

De esta diferente forma de concebir la separación -- de poderes y particularmente de la distinta estructura-- ción de las relaciones entre el ejecutivo y el legisla-- tivo, se originaron dos sistemas que en la actualidad -- conservan su vigencia, el parlamentario y el presiden-- cial. El primero refleja un grado de separación atenuado en tanto que el segundo nos indica mayor rigidez e inde-- pendencia.

"Se llama Parlamento a una institución política --- formada por una o varias asambleas, o 'cámaras', compues-- ta cada una de un número bastante elevado de miembros, -- cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes". (36) Sin embargo, la presencia de un cuerpo que se ajuste a lo señalado por la definición no es sig-- no inequívoco de la existencia del régimen parlamentario pues hacen falta otros elementos, por ejemplo, nuestro -- Congreso de la Unión tiene facultades que, en teoría, le permitirían ser un contrapeso del ejecutivo y que reune-- en términos generales las condiciones de un parlamento, -- pero nuestro país vive dentro de un acentuado presiden--

³⁶ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Dere-- cho Constitucional, Barcelona, España, Ed. Ariel, -- 1982, p. 125.

cialismo.

Se llama parlamentario a un régimen en el que el poder ejecutivo del Estado se encuentra dividido en dos -- elementos: un jefe de Estado políticamente irresponsable y un gabinete formado por ministros responsables ante el parlamento. En realidad el régimen parlamentario se caracteriza por la existencia de varios elementos entre -- los cuales pueden destacarse tres: un ejecutivo dualista la responsabilidad política del gabinete ante el parlamento y el derecho de disolución del parlamento. A continuación analizaremos brevemente cada uno de ellos.

a) El Ejecutivo Dualista.- Se llama ejecutivo dualista a aquella organización gubernamental en donde no -- existe identidad entre el jefe del Estado y el jefe del gobierno, sino que ambos se encuentran frente a frente, -- aun cuando puede decirse que en la actualidad esto es cada vez más pura apariencia.

El jefe del Estado está encarnado generalmente por un monarca hereditario o por un presidente cuyo papel -- dentro del Estado es casi honorífico pues aunque posee -- facultades como la de promulgar leyes, ratificar tratados, firmar decretos, etc., éstas son más bien simbólicas ya que no tiene poder real de decisión. Las determinaciones las adopta el gabinete y si no está de acuerdo con ellas sólo tiene como alternativa la dimisión.

La jefatura del gobierno por su parte recae en el -- jefe del partido mayoritario del parlamento y recibe diversas denominaciones entre las cuales las más generalizadas

zadas son las de Primer Ministro, Canciller y Presidente del Consejo. El jefe de gobierno se encuentra al frente del que es el verdadero órgano ejecutivo del Estado, que es un cuerpo colegiado al que se denomina gabinete, integrado por un número de ministros variable según las necesidades y a los cuales se les asigna una determinada rama de la actividad administrativa. Los ministros son originalmente miembros del parlamento que el primer ministro designa con la aprobación formal del jefe del Estado por lo que es frecuente escuchar que hay una identidad - entre el gabinete y el parlamento o que hay una fusión - entre ambos.

b) La Responsabilidad Política del Gabinete Ante el Parlamento.- El hecho de que los integrantes del gabinete y el mismo primer ministro sean originalmente miembros del parlamento, provoca como consecuencia lógica -- que en su actuación necesiten siempre del apoyo de éste -- último, es decir, el gabinete requiere para subsistir y para gozar de estabilidad en su actividad, del respaldo que le otorgue la mayoría parlamentaria.

Esto es lo que constituye la responsabilidad del gabinete ante el parlamento, el hecho de que el primero -- tenga que responder de sus actos ante el segundo a grado tal que el parlamento puede obligar a dimitir al gabinete mediante un voto de desconfianza o voto de censura -- que viene a ser una revocación del respaldo que le había dado. Esta responsabilidad política es colectiva pues la desconfianza parlamentaria alcanza a todo el gabinete y-

aur. cuando uno sólo de los ministros sea atacado, por so lidaridad ministerial los demás tienen el deber de dimi- tir también.

Este es en realidad el elemento que configura un ré gimen parlamentario. Puede que no haya ejecutivo dualis- ta ni el derecho de disolución del parlamento, pero bas- ta con que exista la responsabilidad del gabinete ante - el parlamento para poder clasificar a un sistema polí- co dentro del parlamentarismo.

En los regímenes parlamentarios con bicameralismo - la responsabilidad del gabinete no existe para con ambas cámaras, sino que sólo se exige ante aquella cuya inte- gración sea reflejo de la voluntad popular, esto es, la- que comunmente se denomina como cámara baja. Esto obede- ce a la sencilla razón de que la responsabilidad por la- buena marcha de la administración pública más que ante - el parlamento la tiene el gabinete ante el pueblo, de -- ahí que dada la imposibilidad de que éste en su totali- dad le otorgue su confianza o le pida cuentas, lo hacen en su lugar sus representantes más directos.

Por último debemós decir que como consecuencia del- derecho del parlamento a exigir la dimisión del gabinete puede también participar en la formación de uno nuevo al cual otorgarle su confianza.

c) El Derecho de Disolución del Parlamento.- Si la- teoría de Montesquieu exige que se dote a los tres pode- res del Estado de facultades suficientes para mantener- los equidistantes e iguales, la sólo existencia de la --

responsabilidad política ministerial ante el parlamento--causaría el predominio definitivo de éste, por lo que -- fue necesario encontrar una contrapartida que evitara -- que el gabinete se encontrara indefenso. La solución fue atribuir al órgano ejecutivo el derecho de disolver el - parlamento a efecto de que ambos se controlen en forma - recíproca.

La fórmula, por sencilla y sabia, es considerada como una de las piezas maestras del parlamentarismo: ante el voto de desconfianza que emite el parlamento, el gabinete declara la disolución y entonces es necesario que el pueblo, a través de las elecciones generales, decida el conflicto. De esta manera el orden interior no se que---branta ni el prestigio de alguno de los poderes se deteriora.

Queda sólo por decir que el ejercicio formal de este derecho corre a cargo del jefe del Estado y no del jefe del gobierno, aunque como ya anteriormente dijimos, - el verdadero poder de decisión lo tiene el gabinete.

Esta es a grandes rasgos una explicación de la idea clásica del gobierno parlamentario cuyo origen encontramos en Inglaterra, no como la puesta en práctica de una teoría elaborada intelectualmente, sino como el producto de una larga evolución iniciada desde la Edad Media cuando algunos nobles empezaron a ejercer presiones tendientes a controlar la actuación del rey. Así pues, el antecedente inmediato del régimen parlamentario es la monar---quía absoluta, que fue perdiendo terreno gradualmente en

favor del parlamento hasta llegar a la configuración del sistema que posteriormente fue imitado por la mayoría de los países europeos, y en este tránsito es posible distinguir dos etapas intermedias, la monarquía limitada y el parlamento orleanista.

En la etapa de la monarquía limitada, el gobierno no era, ni con mucho, moderado pues aun cuando existía un parlamento con algunas atribuciones legislativas y presupuestarias, el poder del monarca no se veía efectivamente limitado porque continuaba gobernando por sí mismo o por medio de ministros designados y destituidos a voluntad y a quienes el parlamento sólo podía acusar ocasionalmente ante los tribunales por faltas graves que implicaran infracciones penales. Fuera de ello, el parlamento prácticamente no tenía armas para hacer frente al inmenso poder del rey y en cambio éste podía disolverlo cuando lo deseara.

Este estado de cosas no parece ser algo significativo, pero representó un gran avance pues se mantuvo vigente en Inglaterra en un momento en el que el resto de Europa veía desaparecer a las asambleas representativas similares al parlamento y se experimentaba un repunte de la monarquía.

A la etapa del parlamento orleanista se le denomina así porque se desarrolló durante el segundo tercio del Siglo XIX, con la dinastía francesa de los Orleans. El parlamento fue adquiriendo cada vez mayor peso político pues los ministros debían de gozar ya de su confianza an

te la posibilidad de que fueran llevados a juicio en los tribunales aun cuando no hubieran cometido delitos. El rey por su parte, no gobernaba ya por sí mismo sino por medio de un gabinete presidido por un primer ministro y aunque su poder no era ya tan absoluto, conservaba importantes atribuciones, especialmente la de destituir a los ministros a voluntad. Como se puede ver, el gabinete era el que cargaba con el papel más difícil pues tenía que contar con el respaldo de las dos partes en pugna, el parlamento y el monarca.

Esta evolución parlamentaria es en realidad un reflejo de la lucha entre los principios democráticos y monárquicos, en la cual éstos últimos se van eclipsando. - Primero el poder real es absolutamente superior ante un parlamento que, en la monarquía limitada, intenta ser un contrapeso; en el parlamento orleanista la representación popular ya se encontraba en un nivel de igualdad con el rey, y finalmente, en el parlamentarismo moderno, la balanza se ha inclinado a favor del parlamento a tal grado que la monarquía es una sombra de lo que fue en el pasado si no es que ha desaparecido, como en las repúblicas parlamentarias.

B) Organización y Poderes del Parlamento.

La piedra angular del régimen parlamentario es singular a dudas el parlamento por lo que las naciones han-

puesto atención especial en una adecuada organización en la que dicha asamblea no constituya sólo una fachada democrática, pero sin que tampoco se llegue al extremo -- opuesto de que domine al ejecutivo hasta reducirlo a un mero aplicador de leyes en el sentido más restringido de la palabra. Lo que se pretende no es el predominio del -- parlamento sobre los demás poderes sino el equilibrio en -- tre ellos, para lo cual se han cuidado hasta los deta--- lles más pequeños.

A los miembros del parlamento se les ha dotado de -- independencia en lo individual a través de su forma de -- reclutamiento y del especial régimen jurídico al que se -- encuentran sometidos. Para alcanzar y conservar un esca-- ño en el parlamento es necesaria la confianza de los -- electores pues fuera del riesgo de la disolución, la in-- vestidura parlamentaria es ajena a cualquier presión de-- parte del gobierno. El hecho de ser designado por elec-- ción concede el derecho a la pretensión de representar -- a la voluntad popular, lo que implica una gran estabili-- dad en el cargo. Si la soberanía radica en el pueblo, la -- elección representa la independencia frente al gabinete -- pues los miembros del parlamento son expresión genuina -- de la fuente de poder, más aún que los ministros y el -- mismo jefe del Estado.

Además, los parlamentarios se benefician por un --- conjunto de inmunidades que los colocan a salvo de perse-- cusiones judiciales que se pudieran iniciar en su contra. Esta inmunidad presenta dos variantes, se llama irrespon--

sabilidad tratándose de hechos cometidos con motivo de su investidura, como discursos, opiniones, votos, etc., y se llama inviolabilidad cuando none a cubierto de persecuciones por la comisión de delitos comunes, con la salvedad de que puede ser levantada por votación del parlamento.

Como complemento de lo anterior, la función parlamentaria es bien remunerada con objeto de evitar tentaciones económicas y se establecen incompatibilidades con la función administrativa con el propósito de no permitir la corrupción fomentada por el ejecutivo a través del otorgamiento de puestos ventajosos.

La independencia del parlamento como cuerpo colegiado se resguarda a través de su funcionamiento. En épocas anteriores, con el fin de restarle influencia política, los gobiernos se reservaban el derecho de convocar al parlamento, cosa que sólo hacían cuando les convenía. Actualmente no se ha cometido el error de permitir la hipótesis opuesta, es decir, que el parlamento pueda reunirse cuando lo desee sino que se ha establecido en las constituciones un procedimiento que concilia los dos extremos. La carta fundamental fija uno o varios periodos ordinarios cuya duración no puede ser disminuida por el ejecutivo, ni prolongada por el parlamento, y se contempla también la posibilidad de periodos extraordinarios a solicitud de cualquiera de los dos.

En cualquier sesión parlamentaria debe existir, por razones de eficacia, un orden del día, el cual en manos-

ría más que un apéndice de éste, pero por otro lado es necesario que las determinaciones parlamentarias sean en verdad efectivas y se pongan en práctica con prontitud, - así ~~que~~ en este orden de ideas de un parlamento fuerte - que no llegue a dominar al ejecutivo, se ha elaborado un esquema de atribuciones que genéricamente se pueden clasificar en tres: poder de delimitación, poder de control y poder de reivindicación y de oposición.

El poder de delimitación implica a su vez tres aspectos, la legislación, el presupuesto y la ratificación de los tratados. Mediante la legislación, cuya expresión final es la ley, el parlamento expide las normas -- que el ejecutivo está obligado a respetar en su actuación y cuya aplicación exacta deberá garantizar. Por razones de jerarquía y por ser las sociedades actuales Estados de derecho, el gobierno no puede modificar las leyes previamente aprobadas por los representantes populares y cada uno de sus actos debe encontrar justificación en la norma legal.

Con la aprobación del presupuesto el parlamento determina cuales serán los gastos del Estado durante un -- ejercicio y fija la fuente de donde provendrán los ingresos necesarios para hacerles frente. Es una importante -- limitación por que el gobierno no puede ir un centavo -- más allá de los créditos que le han sido asignados.

Igualmente la forma en que el presupuesto es aprobado resta autonomía al ejecutivo. En un principio la aprobación era global pero gradualmente la tendencia ha sido

hacia la especialización, es decir, por capítulos en particular. Sin embargo la enormidad y complejidad de los presupuestos actuales ha obligado a atenuar la especialización y se vota todavía por capítulos, pero sin detallar los tanto.

La necesaria ratificación de los tratados impone limitaciones al gobierno en sus relaciones con otros Estados. El parlamento sólo otorga su aprobación a los que son congruentes con los principios y con la trayectoria diplomática de la nación. En algunos países todo tratado tiene que ser ratificado, en otros solamente los que revistan importancia.

Bajo el rubro de poder de control pueden incluirse todos los medios que el parlamento tenga a su alcance para cerciorarse de que la actuación gubernamental es la adecuada para la satisfacción de las necesidades prioritarias. El presupuesto y la legislación son en realidad dos estupendos medios de control, pero se han creado otros más concretos y más técnicos. Dos de ellos son las preguntas y las interpelaciones, mediante las cuales los parlamentarios interrogan a los ministros acerca de su gestión al frente de una rama de la administración o al primer ministro acerca del gobierno en general.

La diferencia entre ambas consiste en que las preguntas no originan ninguna votación, en tanto que las interpelaciones culminan con un voto de confianza o de censura por parte del parlamento, en otras palabras, la diferencia fundamental consiste en que sólo en las interpe

laciones entra en juego la responsabilidad política del gabinete.

Otro medio de control son las llamadas comisiones de encuesta, integradas por parlamentarios encargados de realizar investigaciones acerca de determinadas actividades del gobierno, y más recientemente se ha creado la figura del comisario parlamentario, quien se encarga de la supervisión a nombre del parlamento de la actividad del ejecutivo. Esta figura puede adoptar dos formas principales según la amplitud de sus facultades: la del llamado "Ombusman", cuya competencia es general y recibe quejas de los ciudadanos, investiga y actúa ante el parlamento; y la del "comisario especializado", con facultades reducidas a una determinada rama o servicio.

De acuerdo con las ideas del gobierno representativo, cada parlamentario es investido como tal para que sea gestor de los intereses de los electores ante el gobierno, de manera que el parlamento viene a ser el canal de expresión de las protestas y descontentos que las decisiones gubernamentales causan, y por su integración pluralista es también la arena en donde la lucha política entre el gobierno y la oposición se desarrolla por vías institucionales.

Esto es lo que constituye el poder de reivindicación y oposición del parlamento. Ya Maquiavelo señalaba en sus obras que en el Estado debería existir un medio al que el ciudadano común tuviera acceso para la manifestación de sus reclamaciones pues de lo contrario éstas -

podrían derivar en violencia. Si cada parlamentario cumple cabalmente con esta función, será posible reparar -- abusos e injusticias y el orden no se verá quebrantado.

C) Monocameralismo y Bicameralismo.

En sus inicios, la conveniencia de la integración del parlamento por dos cámaras era principio generalmente aceptado. Mientras en el gobierno existieron tintes aristocráticos era evidente que la cámara donde se representaba a las clases privilegiadas constituía el baluarte de sus intereses, pero al ir ganando prestigio las -- ideas democráticas, las llamadas cámaras altas empezaron a ser opacadas por la representación del pueblo o cámara baja, a grado tal que en muchos países desaparecieron -- por considerarlas vestigios de un pasado clasista.

El bicameralismo parlamentario tiene su expresión -- más clara en Inglaterra, donde por mucho tiempo las dos -- cámaras se mantuvieron iguales y compartieron la función legislativa, hasta que en 1911 una controversia entre am -- bas fue resuelta por los electores a favor de la Cámara -- de los Comunes.

Entre 1909 y 1911 la Cámara de los Lores rechazó en dos ocasiones el presupuesto que previamente habían apro -- bado los comunes, con lo cual provocó dos disoluciones -- del parlamento que el pueblo resolvió a favor del Partido Laborista, que era el que había promovido los proyec -- tos rechazados. Ante esta situación, los Lores no tuvie --

ron otra opción que someterse y además aceptar la Parliament Act de 1911, que imponía limitaciones a sus poderes entre ellas una muy importante: 'su oposición a una iniciativa se reducía a un simple veto temporal ya que quedaba eliminado si la Cámara de los Comunes la aprobaba - en tres votaciones que se realizaran en un término no mayor de dos años. La Parliament Act de 1949 sólo vino a acortar el plazo a un año.

De esa manera la Cámara de los Lores en Inglaterra se convirtió en un cuerpo con escasa influencia en el -- juego político del Estado. Se ha pretendido justificar -- su supervivencia con razones como el respeto a las tradiciones, la necesidad de su papel jurisdiccional, que en verdad es poco importante y muy raro, o su calidad de -- freno que evita que el régimen degenerare en un gobierno -- de asamblea, sin embargo, todas estas explicaciones no -- son suficientes.

Según Hauriou la razón es el peso de la cámara alta en la opinión pública: "En los escaños de los Lores se -- sientan gran número de personalidades de primer plano; -- las intervenciones son raras pero generalmente de gran -- altura. Descargados de la mayor parte de las esclavitudes de la vida parlamentaria, los Lores tienen tiempo suficiente para estudiar los problemas y tomar altura para examinarlos; poseen a este título un magisterio moral -- que no carece de importancia. La Cámara de los Lores --- constituye sin duda el testimonio de que, por encima de las 'instituciones políticas' tomadas en el sentido de-

'mecanismos políticos', las ideologías, las creencias -- constitucionales, las consideraciones morales, conservan su importancia". (37)

El bicameralismo se mantuvo vigente mientras las dos cámaras que componían el parlamento desempeñaban un papel político dentro del Estado, pero al ir declinando en este aspecto una de ellas, la tendencia fue hacia el monocameralismo y la controversia ha cobrado nueva vida debido a que recientemente se han dado nuevas aplicaciones al bicameralismo mediante la creación de segundas cámaras cuya representatividad responde a criterios económicos y no políticos.

Tradicionalmente los miembros de la llamada cámara-baja de un parlamento han sido siempre designados mediante sufragio emitido por los electores agrupados en circunscripciones territoriales. En la modalidad de las segundas cámaras económicas, a los electores se les agrupa en forma corporativa conforme a su profesión, clase social, etc.

En los regímenes fascistas se da mucho impulso a este tipo de asambleas pues se pretende que lleguen a sustituir al parlamento político, hasta alcanzar un monocameralismo en el que sólo se encuentren representados los gremios y las profesiones; y en los países socialistas se ha colocado a las segundas cámaras económicas frente-

37 Hauriou, André Et. Al. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, España, Ed. Ariel, 1980, p.p. 447-448.

a las políticas a efecto de garantizar una participación efectiva de los sindicatos y de los productores en la -- planeación de la economía.

En los países occidentales nunca ha habido una cámara que represente grupos económicos como auténtica integrante del parlamento. Si han existido cuerpos de este tipo, pero sólo con carácter consultivo, nunca con facultades de decisión. Se les considera, no obstante, de --- gran utilidad por que constituyen un canal oficial de ex presión para los sindicatos, organizaciones profesiona-- les y otros grupos de presión en el campo económico.

D) La Influencia de los Partidos Políticos.

Hemos examinado ya a grandes rasgos las caracterís-- ticas y el funcionamiento del régimen parlamentario, sin embargo, nuestro análisis corre el peligro de quedarse en el terreno estrictamente formal si no tomamos en cuenta-- el sistema de partidos, que afecta de manera importante-- las relaciones entre el parlamento y el gobierno. Para -- ello es pertinente distinguir tres sistemas: el biparti-- dismo, el pluripartidismo y el de partido dominante.

En el bipartidismo, como su nombre lo indica, existen dos grandes partidos capaces de lograrse por sí mismos la mayoría dentro del parlamento. El gabinete está -- formado entonces por miembros de un sólo partido que saben que gracias a la disciplina de voto siempre van a --

contar con el respaldo de la mayoría de su partido, de manera que las figuras de la responsabilidad política -- del gabinete y la disolución del parlamento son posibilidades muy remotas. Como consecuencia de lo anterior, la división de poderes prácticamente no existe pues el parlamento es casi dominado totalmente por el jefe del gobierno, que es al mismo tiempo jefe del partido mayoritario, así que el único contrapeso es el que pudiera ejercer el partido de oposición.

Para los ciudadanos el bipartidismo significa la -- ventaja de elegir directamente a su gobierno pues, al -- votar por el diputado de la circunscripción correspon-- diente, lo hace también por el programa y el jefe de uno de los partidos que toman parte en la contienda. Por --- ello, al enfocarse la atención sobre los jefes de los -- partidos, las elecciones legislativas parecen más bien - elecciones presidenciales.

Una situación muy distinta se presenta con el siste-- ma multipartidista, donde, habiendo varios partidos, exis-- te tal equilibrio entre ellos que ninguno es capaz de lo-- gar solo la mayoría en el parlamento, por lo que el go-- bierno tiene que surgir de una coalición. Obviamente, en estas circunstancias el gabinete no tiene gran seguridad porque el respaldo de que goza es muy frágil, y en el as-- pecto electoral los partidos tienen cierta libertad para hacer alguna demagogia pues siempre existe la posibili-- dad de culpar a los asociados de su incumplimiento; y -- los electores por su parte, no eligen a su gobierno si-

no que sólo pueden hacer más factibles algunas combinaciones mediante su voto.

Finalmente, el sistema de partido dominante es un pluripartidismo en el que uno de los partidos es mucho más fuerte que los demás. Si el desequilibrio es muy grande, el partido dominante permanece mucho tiempo en el poder y los demás quedan relegados al papel de eternos opositores. La división de poderes y el contrapeso recíproco entre el parlamento y el gabinete se desvanecen.

Para que se dé este sistema es indispensable que el pluralismo sea auténtico pues así el gobierno, siendo homogéneo y estable, estará siempre sometido al control y a la crítica de los partidos de oposición. Sin embargo la hipótesis es muy difícil de cristalizar y en la mayor parte de los casos es un simple disfraz para regímenes autoritarios de partido único que pretenden ofrecer una apariencia democrática.

CAPITULO V.

EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

- A) El Régimen Presidencial Clásico.
- B) El Régimen Semipresidencial.
- C) El Régimen Presidencialista.

Como ya decíamos al inicio del capítulo anterior, - el pensamiento de Montesquieu acerca de la necesidad de que las potestades públicas se dividieran y se distribuyeran entre varias personas o corporaciones a efecto de evitar el abuso del poder, tuvo una aceptación tan generalizada que en la doctrina constitucional pronto se convirtió en un lugar común la teoría de la división de poderes. Sin embargo, aceptadas como verdades indiscutibles, las ideas de este célebre pensador no fueron siempre interpretadas en un mismo sentido y esta falta de uniformidad originó dos tendencias fundamentales que también ya hemos citado.

Por una parte encontramos a los partidarios de una separación de los poderes del Estado flexible y atenuada y de la concurrencia y colaboración de los mismos, situación que se manifiesta a través del régimen parlamentario cuyas características ya estudiamos.

Por otra parte se colocaron los que pugnarón por la aplicación extrema de la teoría estableciendo una marca-

da y absoluta separación de los poderes, tal como se --- aprecia en el régimen que a continuación trataremos de analizar. Este es el régimen presidencial, tan prestigiado a partir de su implantación en Estados Unidos y que, a su vez, al ser trasladado a las realidades completamente distintas de los países subdesarrollados se deformó y dió origen al presidencialismo.

Es pertinente entonces que hagamos una distinción--- entre régimen presidencial y dos variantes que han surgido a partir de él, el régimen semipresidencial y el régimen presidencialista.

A) El Régimen Presidencial

Clásico.

El régimen presidencial clásico es una creación de los constitucionalistas estadounidenses de 1787, quienes no obstante ser creyentes apasionados de las ideas democráticas tuvieron la prudencia necesaria para no concentrar todas las atribuciones en el poder legislativo y -- crear con ello un gobierno de asamblea, sino que por el contrario, se preocuparon por lograr el equilibrio.

En realidad los constituyentes norteamericanos se -- encontraban en una posición difícil. No ponían sus esperanzas en un parlamento pues precisamente las torpezas y leyes intolerables del inglés habían causado la guerra de independencia; pero tampoco confiaban mucho en un ejecutivo poderoso debido a las desagradables experiencias-- tenidas con los gobernadores coloniales y representantes

del rey Jorge III, quienes habían ejercido su autoridad en forma arbitraria.

Ante el imperativo de encontrar una forma de organización adecuada para su patria, el constituyente de 1787 configuró un nuevo tipo de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, ocupándose no sólo de reforzar al primero sino también de no debilitar al segundo. Así, no obstante el equilibrio logrado mediante un sofisticado sistema de pesos y contrapesos, el ejecutivo resultó ser la piedra angular del régimen pues en la figura de un presidente vigoroso y fuerte que además de ejecutar la ley gobernara, se depositaba la confianza de la comunidad. El recuerdo de la monarquía inglesa provocó muchas objeciones a la figura del presidente, pero a fin de cuentas se impuso la opinión de los que pensaban que un ejecutivo fuerte no era necesariamente malo, por ejemplo Hamilton señalaba que "Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es más que otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno". (38)

Las características principales del régimen presidencial pueden deducirse colocándolo en contraste con el parlamentario, respecto del cual observa grandes diferencias. En primer lugar el ejecutivo es unitario ya que las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno se

reunen en una misma persona que realmente ejerce sus --- atribuciones y al que se denomina presidente. No encon-- tramos ya el papel que raya en lo simbólico desempeñado por el rey en el régimen parlamentario pues el presiden-- te constituye una pieza de fundamental importancia den-- tro de la maquinaria estatal.

Ante la imposibilidad de que el presidente se encar-- gue por sí solo de todas las atribuciones inherentes a -- su cargo, se rodea de un grupo de colaboradores llamados secretarios de Estado a los que nombra y remueve discre-- cionalmente. Estos colaboradores son simples auxiliares-- en una determinada rama de la administración que en con-- junto no llegan a formar nunca un cuerpo colectivo simi-- lar al gabinete, pues no tienen ninguna responsabilidad-- ni política ni legal frente al congreso o parlamento. -- Aun cuando en ocasiones se reúne el grupo de secretarios de Estado, el presidente sólo escucha su parecer pero es él exclusivamente a quien corresponde la facultad de de-- cisión. Esta situación queda de manifiesto en la anécdo-- ta atribuida a Lincoln quien terminó en forma tajante -- con una discusión en la que, habiendo escuchado el pare-- cer en contrario de sus siete colaboradores, simplemente dijo que su opinión afirmativa triunfaba sobre las demás

El presidente es elegido por el pueblo mediante su-- fragio universal directo, lo que le confiere una gran au-- toridad y le da independencia al colocarlo en el mismo -- nivel que el congreso, con la salvedad de que éste se -- compone de una pluralidad de individuos elegidos cada --

uno por una parte de los ciudadanos en un ámbito local, -- en tanto que al presidente lo elige la totalidad de los electores en un marco nacional. En Estados Unidos, la cuna del sistema, la elección no es directa pues los ciudadanos designan electores presidenciales que son portadores de los llamados mandatos electorales, pero de hecho el resultado es el mismo porque los electores no actúan por su propia cuenta sino que están obligados a votar por un candidato determinado.

Como consecuencia de lo anterior, el presidente y -- el congreso o parlamento son independientes entre sí. -- Aquí es donde se ve el carácter marcado de la separación de los poderes, porque la subsistencia de uno no depende en nada del otro. No encontramos, como en el parlamentarismo, la figura de la responsabilidad política por lo -- que el congreso no puede emitir un voto de desconfianza que llegue a provocar la renuncia del presidente y los -- secretarios de Estado, y lógicamente tampoco encontramos el lado opuesto de la moneda, es decir, el presidente no tiene facultades para disolver a las cámaras.

En un esquema pluripartidista o por lo menos bipartidista, el presidente puede provenir de un partido distinto el de la mayoría del congreso, de hecho esta situación es común en los Estados Unidos, en donde, con el objeto de lograr un mejor control, los ciudadanos optan -- por llevar a la presidencia al candidato de un partido y a la mayoría del congreso a los diputados de otro.

Finalmente, a consecuencia de la separación de los--

poderes, se establecen incompatibilidades que impiden -- que los secretarios de Estado o que el propio presidente sean miembros del congreso.

Así como en el parlamentarismo la característica -- esencial la constituye la responsabilidad política del -- gabinete ante el parlamento, en el régimen presidencial-- la nota fundamental es la independencia del presidente y sus colaboradores frente al congreso, lo que conduce a -- un gobierno estable que, sin embargo, no es necesariamen-- te un gobierno fuerte y eficaz. La posibilidad de que el presidente y la mayoría del congreso no pertenezcan al -- mismo partido e de que siendo así se ignore la discipli-- na de votó, como sucede en Estados Unidos, priva al pre-- sidente de muchos elementos de persuasión sobre el con-- greso que le facilitarían el logro de la aprobación de -- muchas iniciativas que forman parte de su programa, lo -- que se traduce en la lentitud de que se quejaba Woodrow-- Wilson en su obra "El Gobierno Congresional". Por eso Du-- verger dice, refiriéndose al gobierno norteamericano, -- que "El sistema presidencial lleva consigo frenos muy -- poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelera---- dor". (39)

B) El Régimen Semipresidencial.

Como consecuencia del éxito obtenido por el sistema

39/ Duverger, Maurice. Opus Cit., p. 152.

político estadounidense, fue tratado de imitar principalmente por los países latinoamericanos que iban logrando su independencia, pero aun las naciones europeas, formadas dentro de la rica tradición del parlamentarismo, no pudieron permanecer al margen de esta influencia y sin renunciar a ninguna de las instituciones que formaban ya un marco parlamentario, introdujeron un elemento propio del régimen presidencial y con esa curiosa mezcla establecieron un particular tipo de relaciones entre el parlamento y el gobierno que en la doctrina se han considerado como conformadoras del régimen semipresidencial.

Recordemos que al enunciar las principales características del régimen parlamentario nos referimos en primer lugar al ejecutivo dualista, constituido por un jefe de gobierno que personifica el primer ministro al frente de su gabinete, y un jefe de Estado que por lo regular es un rey de carácter hereditario o un presidente a quien elige el parlamento. Este es el aspecto que viene a ser modificado, específicamente en lo que se refiere al jefe del Estado, quien no es designado ya por las cámaras, sino que se acude a la votación popular mediante sufragio universal.

En un principio podría decirse que el régimen así estructurado no deja de ser parlamentario puesto que subsiste todavía el elemento que constituye su esencia, que es la responsabilidad política del primer ministro y su gabinete ante el parlamento, lo que lleva aparejada la posibilidad de su dimisión por virtud de un voto de cen-

suras, y aún más, la contrapartida de la responsabilidad, es decir, el derecho del ejecutivo a disolver el parlamento también continúa vigente y el propio ejecutivo conserva su dualidad.

Sin embargo, la sólo modificación que significa la elección del presidente por el pueblo, altera todo el sistema porque lo convierte en un personaje real que adquiere fuerza propia para hacerse sentir en el juego político del Estado. El rey o el presidente electo por el parlamento tienen un carácter meramente formal pues las decisiones son tomadas en realidad por el gabinete y, como dice Duverger al referirse a este tipo de jefe de Estado, "sólo es una especie de máquina de firmar que no puede negar su firma".⁽⁴⁰⁾ La elección por sufragio cambia toda la situación porque el presidente se coloca por encima del primer ministro y del gabinete ya que, de acuerdo con el principio de la legitimidad democrática, éstos se encuentran más alejados de la fuente originaria del poder; y también se sitúa a la misma altura que el parlamento puesto que puede reclamar para sí el carácter de representante de la voluntad popular.

En la práctica los regímenes semipresidenciales no han sido muy numerosos y en sus resultados no hay homogeneidad pues al parecer los poderes reales del presidente no son definidos por las constituciones sino por la composición parlamentaria y su posición ante la mayoría.

40 Ibidem, p. 141.

Así por ejemplo, en Francia constitucionalmente el presidente tiene facultades para elegir al primer ministro, - disolver a la asamblea nacional, e inclusive dirigirse - al pueblo mediante el referéndum, y su participación en el gobierno se reduce al nombramiento de altos funcionarios y al ejercicio de facultades extraordinarias en casos en que se vean amenazadas las instituciones, la independencia o la integridad territorial de la nación. Este conjunto de atribuciones no son suficientes para convertirlo en el elemento más importante de la vida política de Francia y sin embargo en la práctica lo es, a tal grado que, según Hauriou, el predominio del ejecutivo es mayor que en Estados Unidos.

El ejemplo contrario lo encontramos en Islandia, -- donde el presidente puede negar su firma, la cual es indispensable en cualquier resolución del gobierno, tiene además la facultad de nombrar al primer ministro y en -- términos generales sus atribuciones le permitirían bloquear al gobierno, sin embargo en la realidad su papel es obscuro y muy por abajo de lo que podría significar -- por sus poderes constitucionales.

C) El Régimen Presidencialista.

"En los Estados Unidos el sistema presidencial evolucionó -dentro de una ininterrumpida continuidad constitucional desde 1789- en una forma que hizo posible un relativo equilibrio de los tres poderes del gobierno, por-

la fuerza de un congreso poderoso y de evidente peso político, de una corte suprema que por la vía de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes marcó su profunda significación constitucional y política y de un sistema federal en que los Estados federados han mantenido, pese a la creciente crisis del federalismo, una importancia innegable.

"En cambio en la América Latina, el régimen presidencial, como consecuencia de la acción de causas históricas, sociológicas y económicas, y en especial de la influencia del caudillismo y del cacicazgo, se caracterizó por una preponderancia total del poder ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno. Desapareció así el equilibrio de poderes, consustancial con la teoría de la separación de los poderes y con el modelo teórico del sistema presidencial. Este fenómeno ha hecho que algunos autores prefieran denominar presidencialismo al régimen presidencial latinoamericano, caracterizado por una fuerte tendencia a personificar el poder y a ejercerlo de manera paternalista, en muchos casos con cierto populismo-demagógico". (41)

Estos dos párrafos resumen en gran parte la angustiosa y, en la mayoría de los casos, vana esperanza que a lo largo de su historia han puesto los países del área de Iberoamérica en encontrar la solución de todos sus --

41 Gros Espiell, Héctor. "El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina" en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p.p. 10-11.

problemas económicos, políticos y sociales imitando los sistemas que en otras regiones del mundo han arrojado es tupendos resultados, sin considerar que la sóla inclu--- sión dentro de una constitución política de una determinada forma, por más perfecta que pueda parecer, se queda en el terreno de las quimeras si no se toman en cuenta - las características de la realidad concreta que va a regir. Este culto a la constitución escrita sería de elo--- giar si no se quedara sólo en palabras y si no sirviera en muchas ocasiones como mera fachada institucional para regímenes dictatoriales.

La doctrina europea también se ha ocupado del fenómeno y así Duverger nos dice: "El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí - su nombre. Funciona sobre todo en los países latineameri canos que han transportado las instituciones constitucio nales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, ca racterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicelo nización por la vecina y superpoderosa economía de los - Estados Unidos",⁽⁴²⁾ y agrega que a causa de ello muchos países latinoamericanos se encuentran sometidos a fere--- ces dictaduras o a regímenes intermedios entre éstas y - la democracia, pero sin que las instituciones propias de

⁴² Duverger, Maurice. Opus Cit., p. 152.

un gobierno de participación popular se puedan desarrollar a plenitud.

Antes de continuar debemos aclarar una cuestión. Lo afirmado por Duverger acerca del presidencialismo en general es correcto, pero no es posible sostener que el fenómeno de la concentración de poder en favor del ejecutivo sea privativo de América Latina. Ciertamente las naciones latinoamericanas, al iniciar su vida independiente, imitan más o menos con fidelidad el modelo de gobierno creado en la constitución estadounidense de 1787, tal vez deslumbrados por el desarrollo y bienestar que ya se vislumbraba en la nación que se empezaba a perfilar como una de las más poderosas del mundo; sin embargo, una nación rica no lo es sólo por su sistema político y el área latinoamericana en toda su extensión se encontraba sumida en el subdesarrollo y la pobreza y entonces la evolución en el terreno político no fue la misma, la separación de poderes paulatinamente fue perdiendo realidad y pronto el ejecutivo adquirió un predominio que se acentuaba en algunos países por una desafortunadamente fácil tendencia de los ejércitos a dar golpes de Estado y olvidarse que su misión natural dentro de la sociedad no es la administración y el gobierno.

Tal vez en América el presidencialismo tenga mayor antigüedad porque los países del continente llevan ya un promedio de un siglo y medio de vida independiente, pero eso no significa que tengan la exclusiva ni sobre el régimen, ni sobre el subdesarrollo. Si analizamos la orga-

nización de los países de Africa nos daremos cuenta de - que al acceder a la independencia sencillamente se encontraban más atrasados que las naciones latinoamericanas - al conseguir su liberación, y que su evolución en el terreno político también ha sido en la dirección del presidencialismo y de la dictadura.

Por otro lado, el fenómeno no tiene su origen sólo en la combinación del régimen presidencial y el subdesarrollo. En los países industrializados e superdesarrollados, como los llama Hauriou, también se observa una tendencia hacia el predominio del ejecutivo sobre los demás poderes que arranca en algunos casos a partir del liderazgo que se entregó a los ejecutivos luego de la crisis de 1929, y en otros, a partir de las dos guerras mundiales. Como más adelante veremos, en estos países las causas son diametralmente opuestas a las que imperan en América Latina.

Para el término del primer tercio del Siglo XIX todos los países de Latinoamérica habían conseguido ya su independencia y se encontraban en pleno periodo de experimentación política en la búsqueda de la forma de organización más idónea para el inicio de su existencia como naciones libres. El camino seguido no fue el mismo para todas, porque las influencias recibidas eran distintas, pero los modelos intentados pueden reducirse a cuatro: - la monarquía, el ejecutivo colegiado, el ejecutivo vitalicio y el sistema presidencial al estilo norteamericano.

No obstante su pasado lleno de amargas experiencias

monárquicas, no fueron pocos los que siguieron manifiestándose partidarios de esta forma de gobierno y pugnaron por su establecimiento en América. Así que en Haití, México y Brasil se intentaron regímenes similares a las cortes europeas, pero en los tres casos con resultados de sastrosos porque en realidad no introducían ningún progreso en el terreno social. La monarquía fue algo exótico que no tuvo tiempo de echar raíces en nuestro continente.

Otra modalidad a la que se acudió, tal vez por la influencia francesa y como recuerdo de las juntas gubernativas que proliferaron durante las guerras de independencia, fue la del ejecutivo colegiado, orientada hacia la limitación de este poder en beneficio de las asambleas representativas. Sin embargo, las condiciones no eran las adecuadas para que el intento tuviera éxito. En algunos casos la independencia no se había consolidado del todo y en otros las guerras intestinas no se acababan de conjurar, de manera que lo que el momento requería era un gobierno dotado de prontitud y eficacia en la acción, condiciones casi imposibles en un ejecutivo colegiado. Este afán de evitar la creación de un poder personal, en México llegó al extremo de establecerse un estricto control que se extendía hasta hacer necesario que los individuos que formaban parte del ejecutivo pidieran autorización para pasar alguna noche fuera de su lugar de residencia. (43)

43 Este requisito era contemplado por la Constitución de Apatzingán, que nunca tuvo vigencia.

La idea del ejecutivo vitalicio se debe a Bolívar, — el llamado libertador de América, quien demostró ser poseedor de un indiscutible talento militar que lamentablemente no trascendió al terreno de la teoría política. En efecto, Bolívar afirmaba que la mejor forma de gobierno — por la que los países del continente podían optar era — aquella en la que combinaran todas, es decir, una forma de gobierno mixto en donde el poder legislativo se dividiera en una cámara popular de carácter electivo y una cámara aristocrática hereditaria, actuando ésta última — como elemento moderador en las épocas de crisis; el poder judicial gozaría de independencia absoluta, y como — el eje sobre el cual giraría el sistema, un presidente — vitalicio, justo medio entre los extremos de la monarquía y la república que, siendo como el sol que da vida a todo el universo, permitiría recorrer con tranquilidad el camino hacia la transformación en un Estado moderno.

El pensamiento de Bolívar no aportaba nada nuevo en realidad y llevado a la práctica probó no ser la cima de perfección que sus aduladores pretendían. El ejecutivo — vitalicio en el que el prócer cifraba sus esperanzas se reducía a la creación de un monarca sin sucesión dinástica con ciertos ropajes republicanos y es muy dudoso que en verdad se convirtiera en la palanca que impulsaría — hacia la modernidad a las naciones latinoamericanas.

Finalmente, el régimen presidencial de inspiración — estadounidense fue el que adoptaron en definitiva los — países de la región aunque combinado con algunos elemen-

tos parlamentarios de influencia europea, como el refrendo y el consejo de ministros. A decir verdad las cosas - no pudieron suceder de otra manera, independientemente - de toda la labor de propaganda que los gobernantes nor--teamericanos habían desplegado para exportar su régimen, éste era la respuesta más aproximada a los requerimien--tos latinoamericanos, de manera que a partir de su im--plantación fue siendo moldeado por los acontecimientos - hasta llegar a ser una forma nueva y distinta según algunos o una simple deformación de la idea que le dió ori--gen según otros.

Desde un principio fue evidente que el régimen presidencial no iba a funcionar en la misma forma que en -- Estados Unidos. En este país el tránsito de colonia a nación independiente, salvo la guerra de independencia, es tuvo exento de sobresaltos, simplemente se desligaron de Inglaterra y la tranquilidad volvió a reinar, por lo que el clima era propicio para que la constitución se cum--pliera y se mantuviera el equilibrio entre los poderes - del Estado. En América Latina en cambio, los hechos precipitaron el desequilibrio entre los poderes y el predominio del ejecutivo. La paz y el desarrollo de una vida--institucional no llegaron con la consecución de la independencia, por el contrario, continuaron las luchas in--ternas en disputa por el poder y los gobiernos establecidos eran demasiado débiles para imponer el orden.

El vacío de poder dejado por el imperio español --- vino a ser cubierto entonces, debido a que las circuns--

tancias así lo exigían, por el gobierno enérgico de un sólo hombre que subordinó bajo su autoridad a las ideas y a la constitución misma. Este tipo de hombre es el caudillo, que desde el punto de vista político desempeñó un papel muy importante porque ante la ausencia de una clase dirigente preparada para el mando, representó la personalidad en torno a la cual la nación empezaría a integrarse. Por eso es que se dice que en nuestro continente esa parte de la historia no es nacional sino biográfica, por ejemplo entre nosotros Rabasa afirmaba lo siguiente: "La historia de México independiente, en lo que tiene de trascendental, cabe en las biografías de tres presidentes: Santa Ana, Juárez y Díaz".⁽⁴⁴⁾

En un principio todos los caudillos eran militares, si no profesionales, si emanados de movimientos armados, pero por una evolución natural de las cosas los caudillos civiles empezaron a conocerse tiempo después. Es cierto que para la segunda mitad del Siglo pasado la calma todavía no estaba totalmente restablecida pero el Estado en Latinoamérica empezaba a adquirir una relativa estabilidad que se reflejaba en el mayor espaciamiento de los levantamientos y de las crisis.

Al mismo tiempo, en el aspecto social y económico, hace su aparición una incipiente burguesía integrada principalmente por grandes hacendados e inversionistas extranjeros en los cuales el gobernante encontró su ma-

44 Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, México, Ed. Porrúa S. A., 1976, p. 112.

por apoyo y a los que estaba obligado a proporcionar un ambiente tranquilo, propicio para el desarrollo de sus actividades. En estas condiciones, las ideas iban ganando terreno y las instituciones lograban alguna fortaleza y con ello el fenómeno del caudillismo también se transformó, surgió una nueva clase dirigente con formación civil que todavía conservaba la tendencia a subordinar a los gobiernos bajo su personalidad, pero que representaron un puente tendido entre los primeros caudillos y la figura del presidente ya como institución política regulada por la constitución.

No es posible señalar en el tiempo el momento preciso en el que el caudillo se transforma en presidente, algunos países arriban al Siglo actual conociendo ya un régimen de derecho y otros, como México, viven agobiados bajo poderes personales hasta hace relativamente poco. Sin embargo, en toda la región latinoamericana se acaba imponiendo la tendencia presidencialista caracterizada por un ejecutivo que fue ampliando su influencia y sus atribuciones hasta alcanzar una autoridad casi ilimitada. Es decir, el régimen norteamericano que se trasladó a América Latina no se mantuvo intacto sino que las circunstancias lo moldearon hasta llegar a ser un modelo con notas distintivas propias, de las cuales la principal se origina en el hecho de los presidentes no se conforman con ajustarse a los límites propios de su función y tratan de influir en los otros poderes. En esta forma se configura el régimen de predominio presidencial que

en la actualidad se regula en todos los textos constitucionales de nuestro continente.

Sólo nos resta decir que el fenómeno de la concentración de poder en beneficio del ejecutivo se ha extendido a las naciones industrializadas que, en el terreno político, se pensaba que habían alcanzado un alto grado de desarrollo. Nos dice Hauriou que si se podía expresar con una sóla palabra lo que caracterizaba a los sistemas políticos occidentales el término era equilibrio, pero en el estado actual alcanzado por las sociedades industriales modernas todo ese equilibrio se encuentra en crisis, y muy particularmente en lo que se refiere a las relaciones entre los diferentes poderes del Estado, en especial entre el ejecutivo y el parlamento existe una hipertrofia del primero en detrimento del segundo. Las causas que este autor enumera son cuatro:

"a) Los problemas de defensa e incluso de supervivencia del grupo nacional se presentan con más agudeza que en otro tiempo.

"b) Socialización tecnocrática y crecimiento del --
Ejecutivo.

"c) Los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública son de más fácil manejo para el Ejecutivo que para el Parlamento.

"d) Además de la autoridad que les viene de su propia competencia, los Ejecutivos modernos reciben una delegación directa de la Soberanía Nacional". (45)

⁴⁵ Hauriou, André. Opus Cit., p. 763.

Las razones particulares pueden ser muchas otras -- que los constitucionalistas también citan, como la decadencia del federalismo y los partidos políticos, la política y los programas de progreso económico y social, las atribuciones militares, etc., pero en el fondo la cuestión puede reducirse a la sola idea de que las instituciones del Derecho Constitucional clásico están siendo puestas a prueba por un mundo completamente distinto al que les dió origen y no están saliendo tan bien libradas. Se está poniendo en evidencia que los sistemas políticos tradicionales no estaban diseñados para resolver muchos problemas que las sociedades modernas plantean.

P A R T E T E R C E R A .

E L M O D E L O T E O R I C O Y S U
V I G E N C I A E N M E X I C O .

CAPITULO VI.

LA DIVISION DE PODERES Y EL PRE-
SIDENCIALISMO EN EL CONSTITUCIO-
NALISMO MEXICANO.

- A) Breve Referencia a la Organización Política de la Nueva España y a la Constitución de Cádiz.
- B) La Constitución de Apatzingán.
- C) La Constitución de 1824.
- D) Las Siete Leyes Constitucionales de -- 1836.
- E) Las Bases Orgánicas de 1843.
- F) La Constitución de 1857.

A) Breve Referencia a la Organización Política de la Nueva España y a la Constitución de Cádiz.- Para principios del Siglo XIX había sonado la hora final del imperio español, un imperio que solamente se había ocupado de extraer de sus colonias las riquezas que le permitían continuar como una de las principales potencias de Europa y del mundo, pero que nunca dejó que tuvieran la mínima intervención en su propio gobierno. Para esta época las ideas de los derechos fundamentales del hombre, la radicación popular de la soberanía y la división de poderes habían encontrado terreno fértil y habían germi-

nado en el espíritu de los hombres de América, que soñaban ya con el momento en que se desligarían del dominio que habían soportado durante trescientos años.

En el caso particular de México, la iniciación del movimiento de independencia puede situarse cronológicamente el 15 de septiembre de 1810, cuando el cura Miguel Hidalgo y Costilla pronuncia el histórico grito de Dolores, y el final once años después, cuando el Ejército -- Trigarante, con Agustín de Iturbide a la cabeza, hace su entrada triunfal a la ciudad de México.

Dentro de este lapso queda comprendida una lucha incansable que por momentos pareció apagarse, por conseguir la liberación de tres siglos de opresión, explotación y esclavitud que no fue fructífera sólo en el terreno militar, sino también en el ideológico pues los principales caudillos del movimiento independentista, a la vez que se preocupaban por ganar batallas, consideraban de primerísima importancia la creación del estatuto jurídico que habría de establecer la organización de la nación en surgimiento. Es así como durante el transcurso de la guerra ven la luz diversos documentos que pueden tomarse como las primeras manifestaciones de un constitucionalismo genuinamente mexicano que se aparta ya de los lineamientos establecidos por el gobierno peninsular.

Sin embargo, para entender con claridad toda esa -- literatura política es conveniente hacer un esbozo de la organización política que la metrópoli había implantado en la Nueva España y una breve referencia a la Constitu-

ción de Cádiz de 1812, que fue la última de origen extraño puesta en vigor en las colonias españolas del Continente Americano.

Siendo una monarquía absoluta la que gobernaba en España, las instituciones que se establecieron en la Nueva España eran un reflejo de ese sistema. El principio general era que el rey gobernaba directamente y que era la cabeza de toda la organización colonial, pero esto sólo era una ficción pues no podía abandonar la capital -- del reino y resultó necesario que nombrara representantes suyos a los que se denominó virreyes. Este fue en realidad el cargo de mayor importancia pues el virrey, -- al ser la encarnación del monarca en América, reunió una gran cantidad de facultades no sólo administrativas, sino también judiciales y legislativas entre las que destacaban las de presidir a la Audiencia, ser vicepatrono de la iglesia católica y capitán general de todas las fuerzas militares.

Ante la enormidad de las distancias y la dificultad de las comunicaciones, los virreyes muchas veces solucionaban problemas importantes sin ponerlos siquiera en conocimiento del monarca, por ello el cúmulo de sus atribuciones siempre despertó la desconfianza de los monarcas-españoles, quienes no deseaban una excesiva concentra---ción de poder en la persona del virrey y por esa causa -- intentaron limitarlo mediante otros órganos de los cuales el principal era la Audiencia, cuerpo colegiado con atribuciones fundamentalmente judiciales, pero a la vez-

investida de facultades que le permitían fiscalizar la actuación de altos funcionarios y del propio virrey, -- quien paradójicamente la presidía y con el que sus relaciones fueron siempre tirantes.

En el ámbito local se nombraron gobernadores para las provincias menores y se formaron cabildos en los municipios. Los primeros dependían directamente del gobierno en España, pero en la práctica el virrey ejercía una gran influencia sobre ellos, y con los segundos sucedía lo mismo pues todas sus resoluciones importantes tenían que ser aprobadas por dicha autoridad.

A principios del Siglo XVIII suceden cambios políticos en España que afectan también a la Nueva España. La casa de Austria es sustituida como dinastía reinante por la de los borbones, quienes acentúan el poder monárquico e introducen como modificación más importante en sus colonias, una división territorial y administrativa a base de intendencias a la cabeza de las cuales había un superintendente que vino a disminuir el poder político del virrey.

Estos son en forma muy general los elementos que -- configuraban el régimen político-administrativo colonial. No es necesario decir que se trataba de un régimen injusto que sólo beneficiaba a una mínima parte de la población integrada por españoles peninsulares, pues aun para los criollos, es decir, los nacidos en el continente, -- existía una notoria discriminación que los relegaba de las funciones de importancia. Los indios, los mestizos, --

y las castas se encontraban sumidos en la miseria y la ignorancia a pesar de ser la base sobre la cual descansaba toda la sociedad y no deja de ser extraño que una situación tan desigual e insostenible se haya sostenido durante tanto tiempo.

Por lo que se refiere a la Constitución de Cádiz -- del 18 de marzo de 1812, su mención es obligatoria porque a pesar de su escasa y relativa vigencia constituye la culminación del sistema jurídico colonial y por su -- corte liberal, su influencia se puede apreciar en las -- primeras constituciones mexicanas.

Inspirados por las ideas de la revolución francesa, los miembros del constituyente de Cádiz acogieron la --- idea de la soberanía popular de Rousseau y convierten a la monarquía española absolutista en una monarquía constitucional al despojar al rey de su investidura divina y reducirlo a un simple depositario de un poder emanado -- del pueblo. Tal vez en otros tiempos esta constitución -- hubiera sido más eficaz pues en lo que se refiere a la -- población de las colonias establecía una igualdad jurídica al considerar como españoles a todos los hombres libres nacidos o vecindados en los dominios del imperio -- español. Exigiendo como requisito de ciudadanía la libertad, la igualdad ya no era tan general, pero si representaba un avance, sin embargo para la fecha de su promulgación la guerra de independencia estaba muy avanzada y su vigencia fue solamente virtual.

Con esta salvedad, para los efectos de este trabajo

la de Cádiz representa la primera carta fundamental que, en lo que ahora es México, trató de implantar la teoría de la división de poderes al depositar las diversas funciones públicas en distintos órganos. El poder legislativo se encomendó a las cortes, integradas por diputados, representantes de toda la nación a quienes correspondía la elaboración, interpretación y derogación de la ley. - El ejecutivo siguió en las manos del rey, quien esta ya constitucionalmente encargado de ejecutar las leyes y de conservar el orden público interno y la seguridad exterior. Completaba el cuadro el poder judicial cuyo ejercicio correría a cargo de un sistema de tribunales que se crearía y que tendría como autoridad máxima a un Supremo Tribunal de Justicia.

Existían ciertos tintes parlamentarios, pues los siete secretarios del despacho que auxiliaban al rey y a los cuales éste mismo nombraba y removía libremente, tenían la facultad de refrendo y entonces eran responsables ante las cortes; a cambio de ello, el monarca mantenía la facultad de vetar las resoluciones aprobadas por la asamblea y podía presentar proyectos de ley a su consideración.

Esta ley fundamental cuyo nombre oficial fue el de Constitución Política de la Monarquía Española, fue el último instrumento legal de esa magnitud que el gobierno peninsular intentó aplicar en una de las sesiones que se negaba a perder, pero que a fin de cuentas surgió a la independencia como la nación mexicana.

B) La Constitución de Apatzingán.

Para el año de 1813 el movimiento de independencia parecía declinar pues, aun cuando la lucha seguía escenificándose en varios frentes, no había un órgano central que diera unidad a las fuerzas rebeldes y que coordinara sus acciones. La Junta de Zitácuaro pretendía desempeñar este importante papel pero en realidad no era obedecida por nadie. Esta situación es la que hizo a Morelos vislumbrar que era necesario reunir un congreso nacional -- que tuviera la autoridad suficiente para imponerse a todos los jefes insurgentes.

La obra de este congreso fue la Constitución de --- Apatzingán, con la que la ideología de la independencia adquiere orden y forma. Por primera vez se abandona el -- pretexto de estar luchando contra las autoridades virreinales en defensa de los intereses de Fernando VII y se declara en forma abierta el propósito de desligarse por completo de España, sin embargo, siendo el primer intento constitucional auténticamente mexicano, la Constitución de Apatzingán es a la vez la culminación de una serie de antecedentes contenidos en algunos documentos que por su valor, son dignos de que los mencionemos. Con --- ello nos daremos cuenta de que, contra lo que con cierta frecuencia se dice, ni la Constitución de Estados Unidos ni la de Cádiz fueron influencias notorias en Apatzingán si es posible apreciar la presencia del constitucionalismo francés, pero no imitado en forma servil sino adapta-

do a lo que Morelos, líder indiscutible del congreso, -- pensaba que eran las necesidades de nuestra patria.

El primero de estos antecedentes lo representan los llamados Elementos Constitucionales, formulados por Ignacio López Rayón en Zitácuaro. Rayón, heredero del mando-insurgente a la muerte de Hidalgo, no sintiéndose seguro en Saltillo, decidió marcharse hacia el sur, permaneciendo primero en Zacatecas, para retirarse luego a Chocacán en donde escogió a Zitácuaro como centro de operaciones y como sede del órgano de gobierno que había decidido crear de acuerdo con algunos de los jefes que operaban en el lugar y que, presidido por el propio Rayón, se denominó oficialmente "Suprema Junta Gubernativa de América".

En agosto de 1811 se levantó el acta de instauración de la junta, y en 1812 Rayón elaboró un proyecto conocido como Elementos Constitucionales, que envió a Morelos para su exámen, pero que nunca se dió a la luz pública porque el propio autor lo consideró un simple borrador y manifestó que ni a él mismo satisfacía.

Rayón, visiblemente adscrito a las ideas de Rousseau acerca de la fuente originaria de la soberanía, concluye que las **asambleas representativas** son las más indicadas para ejercerla, pero tal vez creyendo necesario todavía fingir fidelidad a Fernando VII establece en el artículo 5 de su obra que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, que reside en la persona de Fernando VII y que la ejerce el **Supremo Congreso Nacional Americano**

A decir verdad el contenido de este artículo es notable, no por su acierto sino porque es increíble que en tan pocas palabras haya tanto absurdo y contradicción. Si la soberanía dimana del pueblo, éste es su fuente y lo lógico sería pensar que en él mismo radique o resida para entonces delegar su ejercicio en una o varias personas que lo representen, pero por motivos que no llegamos a explicarnos Rayón hizo una ilógica distinción entre dimanación y residencia.

Por lo que se refiere a la división de poderes, es apenas una insinuación. El legislativo quedaba depositado en el Supremo Congreso, el cual estaría integrado por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias y se encargaría de establecer y derogar las leyes, y en materia presupuestaria, de la aprobación de gastos extraordinarios de la nación y de la forma de hacerles frente. El ejecutivo y el judicial eran organizados en forma desordenada y confusa por Rayón. Facultades como la declaración de guerra y la concertación de la paz, que ordinariamente corresponden al primero, se depositaban en el Congreso con la concurrencia de un Consejo de Estado formado por todos los militares con grado de brigadier como mínimo. Pedía también el nombramiento por el Congreso, de un Protector Nacional dotado de la facultad de presentar iniciativas de ley, y hablaba de la existencia de cuatro capitanes generales entre los cuales el Congreso podía, en tiempo de guerra y a propuesta de la alta oficialidad del ejército, nombrar y remover a

uno con el carácter de generalísimo. Por último, proponía la creación de tres secretarías de Estado: una de gracia y justicia, otra de guerra y la tercera de hacienda, cada una con sus respectivos tribunales.

Como puede verse, los Elementos Constitucionales de Rayón hacían del legislativo el único poder que se distinguía con alguna claridad en cuanto a su titularidad y facultades, pero respecto del ejecutivo nunca se conoció a ciencia cierta en quien se depositaba pues sus atribuciones naturales se encontraban dispersas entre varios órganos, y el poder judicial quedaba prácticamente reducido a la nada pues los únicos tribunales cuya existencia se prevenía eran los de las secretarías de Estado.

El mérito de este documento no radica en su contenido, pues examinándolo resulta explicable que su propio autor se negara a que fuera publicado, su significado más bien lo encontramos en la influencia que pudo ejercer en Morelos.

Hablemos ahora un poco acerca del Reglamento para la Reunión del Congreso de Chilpancingo y de los Sentimientos de la Nación, ambos producto del pensamiento de Morelos y que constituyen un preámbulo de lo que sería la Constitución de Apatzingán.

La junta de Zitácuaro nunca pudo funcionar debido a que sus miembros constantemente se encontraban en pugnas incluso llegaron a solicitar a Morelos que actuara como árbitro y que resolviera en favor de alguno de ellos, pero el caudillo se abstuvo y, comprendiendo que si era ne

cesaria la existencia de un órgano central de gobierno - independiente, optó por crear otro. Con este propósito - reunió un congreso que se encargaría de declarar roto -- cualquier vínculo de dependencia con el imperio español, o, en las propias palabras de Morelos, de quitar la máscara a la independencia y principalmente de elaborar una constitución provisional.

El Congreso de Anahuac quedó instalado el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, Guerrero, pero tres -- días antes Morelos expidió el Reclamo del Congreso, - donde se hacía un bosquejo del gobierno que se formaría. Las proposiciones acerca de la organización de los poderes tendían a distinguirlos con claridad y a evitar su - concentración. Así pues, en su primera sesión, el congreso se ocuparía de distribuir los poderes, conservando el legislativo. El ejecutivo se confiaría al general que -- fuera designado como generalísimo y tendría las facultades de iniciativa y de veto de las leyes aprobadas por - el congreso. Por último, el judicial seguiría en manos - de los tribunales ya existentes.

El día de instalación del congreso, pero antes de - la iniciación de los trabajos, Morelos dió lectura al documento que se conoce como Sentimientos de la Nación, todo un programa político donde proclamaba la independencia absoluta y la soberanía popular, la supresión de la esclavitud y la igualdad ante la ley, y muchas otras -- ideas que a lo largo de veintitres puntos que sería demasiado extenso citar, son muestras de lo avanzado del pen

samiento de Morelos. El artículo 5 es particularmente importante porque en él se señala que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, y que se dividen los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

Estos son los antecedentes inmediatos de la Constitución de Apatzingán que a continuación estudiaremos. El congreso, en una atinada muestra de congruencia, promulgó el 6 de noviembre de 1813 el Acta de Declaración de Independencia, con lo que se dió vida y personalidad a la nación mexicana y solamente después de ello se dió a la tarea de redactar la constitución, lo cual daría sus frutos posteriormente, luego de un penoso recorrido que culminó en Apatzingán, Michoacán, cuando el 22 de octubre de 1814 se promulga la carta fundamental con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Constó el decreto de 32 capítulos que demuestran -- sin lugar a dudas que el movimiento armado estaba sólidamente respaldado por una avanzada ideología liberal. -- En lo que se refería a la forma de gobierno y la organización de los poderes, es notoria la influencia de las ideas de Rousseau y Montesquieu; el primero de ellos está presente desde un principio pues en el artículo 2 se definía a la soberanía como la facultad de una sociedad de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno -- que más convenga a sus intereses, agregándose en el artículo 4 que, como el gobierno se instituye para beneficio de todos los ciudadanos, entonces la sociedad tiene en --

todo momento el derecho de alterarlo o abolirlo si su fe licidad lo requiere.

De estas dos premisas solamente es posible esperar la conclusión a que se llega en el siguiente artículo: - la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional. Por lo que hace a la división de los poderes del Estado, se sigue la misma línea de pensamiento pues en el artículo 11 se señalan como atribuciones de la soberanía a la facultad de dictar leyes, a la de hacerles ejecutar y a la de aplicarlas en los casos particulares, y en el artículo 12 se prohíbe que las ejerzan una sola persona o una sola corporación.

Radicada ya la soberanía en el pueblo y separados los poderes, se procede a atribuirlos a sus respectivos titulares y a asignarles su esfera de competencia. El legislativo permanecería en manos del Supremo Congreso Mexicano, y para el ejecutivo y el judicial se crearían dos corporaciones que se denominarían Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

El Supremo Congreso, calificado como el más representativo de la soberanía e integrado por un diputado de cada provincia elegido por los ciudadanos, estaba encargado de la función legislativa en toda su extensión, es decir, el examen y discusión de los proyectos de ley, así como la sanción, interpretación y derogación de la ley, pero además quedaban a su cargo otras funciones que desde el punto de vista material, no podrían considerar-

se como legislativas, como por ejemplo la declaración de guerra, el establecimiento de la paz y en general la conducción de las relaciones internacionales del país; la aprobación de los gastos del gobierno y el establecimiento de impuestos y contribuciones para sufragarlos; la declaración de la existencia y ubicación de las aduanas; la protección de la libertad de imprenta y la promoción de la industria, así como muchas otras que lo colocaban en una posición ventajosa frente a los otros dos poderes.

El ejecutivo, en un afán excesivo de combatir el absolutismo, es depositado en un órgano colegiado compuesto por tres individuos que se alternarían por cuatrimestres en la presidencia y a quienes designaría el Congreso, sin determinarse un límite temporal a su gestión — pues sólo se establecía que uno de ellos, a la suerte, — saldría cada año. Para su auxilio se contemplaba la existencia de tres secretarios, uno de guerra, otro de ha—cienda y el tercero de gobierno, elegidos en la primera ocasión por el Congreso sin intervención del Supremo Gobierno y en las posteriores a propuesta de éste.

Sus facultades no eran numerosas ni trascendentes. — En materia de política internacional su labor se reducía a dar cumplimiento a las instrucciones recibidas del Congreso, en el ramo militar por un lado le correspondía organizar los ejércitos y milicias nacionales y tomar las medidas necesarias para asegurar el orden interior y la seguridad exterior, pero por el otro, tenía la prohibi—ción de que alguno o los tres miembros que lo integraban

tuvieran mando sobre ninguna fuerza armada, salvo en casos extraordinarios, en los que se actuaría con la aprobación del Congreso. Por último, los criterios a seguir en materia fiscal no podían ser otros que los establecidos por las leyes y reglamentos aprobados por el Congreso, ante el cual, además, tenía que presentar cada seis meses un informe abreviado de los ingresos, egresos y existencias en las arcas de la nación, y anualmente un informe sobre la misma cuestión pero más amplio y documentado.

Otras atribuciones como vigilar la observancia de los reglamentos de policía, que también eran obra del Congreso, mantener el respeto a los derechos individuales y garantizar la seguridad de los ciudadanos, ejecutar las resoluciones de los tribunales, y otras que sería muy extenso citar, no aumentaban en nada el peso del ejecutivo, que era sólo una extensión del Congreso.

En cuanto al poder judicial el panorama no era muy distinto. Se depositaba en un Supremo Tribunal de Justicia y sus funciones se reducían a la aplicación del derecho en casos concretos, es decir, eran de carácter puramente jurisdiccional pues en aquellas causas que pudieran tener algún matiz político por formarse contra individuos pertenecientes al Congreso o al gobierno, se prevenía la existencia de un Tribunal de Residencia que se ocuparía de ellas.

Con el propósito de no hacer una división tan acentuada de los poderes, se concedía al gobierno o al tribu

nal el derecho de representar contra la ley aprobada por el Congreso, es decir, una especie de veto cuya validez resultaba muy relativa porque la ley sólo se suprimía si los diputados consideraban fundados y suficientes los argumentos planteados, pues de no ser así simplemente la ley se publicaba y era obligatoria.

Fuera de este derecho ni el ejecutivo ni el judicial tenían alguna influencia sobre el Congreso, pues inclusive al primero le estaba vedado presentar proyectos de ley, y en cambio el legislativo si estaba investido de las atribuciones necesarias para controlarlos. Por ejemplo, el Congreso hacía la elección de los miembros de los otros dos poderes, nombraba a los ministros que, con el carácter de embajadores, se enviarían a otros países y a los generales de división, y sobre todo, le correspondía resolver cualquier duda que suscitaran las facultades de las corporaciones, con lo que se colocaba como el único intérprete de la constitución.

En realidad la Constitución de Apatzcingán estableció lo que se conoce como un régimen de asamblea, pues aun cuando no concentró la totalidad de las potestades públicas en el Congreso, los otros dos poderes se encontraban indefensos ante él por no contar con las armas suficientes para servir de contrapeso. El control por parte del legislativo llegó al extremo de que sin su permiso los integrantes del gobierno o del tribunal no podían pasar una noche fuera de su lugar de residencia. En tales condiciones la idea de dividir el poder para evitar-

su abuso se distorsionó y lo que se hizo fue pasar del extremo que se estaba combatiendo, es decir, el absolutismo, a otro igualmente difícil de sostener como es el asambleísmo, ya que todo el aparato político dependía -- del Congreso.

Sin embargo, la carta fundamental de Apatzingán, -- con todos los defectos y las virtudes que pudiera haberposeído, se quedó en una simple expectativa. Todas las leyes expedidas en tiempos de guerra dependen en gran medida de los éxitos militares de sus autores, y para entonces la fortuna de Morelos empezaba a declinar, y si a ello agregamos que en Apatzingán se diseñó una constitución para un Estado que no terminaba de surgir, es fácil entender porque prácticamente nunca llegó a regir los -- destinos de la nación.

C) La Constitución de 1824.

Aún no había cumplido Agustín de Iturbide un año como emperador cuando tuvo que reinstalar al congreso que anteriormente había disuelto y más tarde tuvo que presentar su abdicación, misma que ni siquiera fue discutida -- por considerarse nula la coronación. Este congreso reinstalado no llegó a expedir una constitución, sino que simplemente se declaró convocante de otro aunque no sin antes declararse a favor de la república federal.

El nuevo congreso se reunió el 5 de noviembre de -- 1823 y en él habrían de enfrentarse ya no monárquicos y-

republicanos, sino federalistas y centralistas.

La constitución se aprobó en la sesión del 3 de octubre de 1824 bajo la denominación oficial de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y es fácil adivinar a partir de su nombre que la forma de gobierno adoptada fue la republicana, representativa, popular, federal, dividiéndose el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El legislativo se depositó en un congreso general - que, por exigencias del sistema federal, se dividió en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, es decir, por un lado se encontraba representado el pueblo como conjunto, y por otro los Estados signatarios del pacto en su individualidad y con su autonomía.

Se señalaba como finalidad genérica de toda determinación del Congreso el mantenimiento del pacto federal y de la independencia, la seguridad exterior y la paz interior de la nación, y como facultades específicas exclusivas le correspondía legislar sobre derechos de autor y patentes, asegurando a autores e inventores derechos exclusivos por tiempo limitado; sobre vías de comunicación decretando la apertura de caminos y la habilitación de puertos; en materia de relaciones exteriores, debía aprobar los tratados celebrados por el presidente y dar instrucciones para la concertación de concordatos con las autoridades religiosas, así como decretar la guerra de acuerdo con los informes proporcionados por el ejecutivo en materia económica y hacendaria, debía fijar los egre-

sos de la federación y las contribuciones necesarias para cubrir las, unificar el sistema monetario y de pesas y medidas. Además se le atribuían muchas otras facultades, las más importantes encaminadas a la vigilancia del pacto de unión federal y a la solución de cualquier problema relacionado con él.

Por lo que se refiere al poder ejecutivo, se depositó en un solo individuo al que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, previniéndose la existencia de un vicepresidente que lo supliría en caso de imposibilidad física o moral. La elección no era directa y el periodo presidencial era de cuatro años, seguramente debido a la influencia que sobre el constituyente ejercía la constitución estadounidense. Para el despacho de los asuntos de gobierno existiría el número de secretarios que el Congreso determinara mediante una ley, mismos que debían refrendar todos los decretos y ordenes relacionados con su ramo, por lo que eran responsables políticamente por su actuación.

La esfera de competencia del ejecutivo no era muy amplia pues aunque participaba de la facultad de iniciativa ante el Congreso, se le reconocía la facultad reglamentaria y el derecho de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, sus atribuciones en otras materias se veían limitadas, por ejemplo, la declaración de guerra y la celebración de tratados estaban sujetas a la aprobación del Congreso y también requería de dicha aprobación para tener mando sobre las fuerzas armadas cu

va organización tenía a su cargo.

El poder judicial federal se encomendó a tres tipos de tribunales: la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, entre los cuales la primera gozaba de la mayor jerarquía y era integrada por once ministros y un fiscal, distribuidos en tres salas.

Sus atribuciones tampoco puede decirse que fueran muy numerosas e importantes. Conocía de los juicios iniciados contra el presidente, el vicepresidente o los secretarios de Estado, contra los diputados o senadores o contra los gobernadores de los Estados, pero requería de la previa declaración del Congreso en el sentido de que era procedente la formación de la causa. Además le correspondía dirimir las controversias que por cuestiones de competencia surgieran entre los tribunales federales, entre éstos y los locales o entre los de un Estado y los de otro.

En la Constitución de 1824, a diferencia de la de Apatzingán, el problema central no fue ya la eliminación de la monarquía como forma de gobierno pues casi era unánime la aceptación de la república y entonces las más acaloradas discusiones se centraron en lo relativo a si iba a ser centralista o federal, de manera que la cuestión de la organización de los poderes se vió un poco opacada no por ser considerada menos importante, sino porque adoptado a fin de cuentas el federalismo, se erigió al Congreso como guardian del pacto federal y por lo

gica resultó el poder más beneficiado en la repartición de atribuciones.

Al ejecutivo se le otorgó muy poca discrecionalidad en su actuación y es posible decir que en 1824 se estructuró un esquema de predominio del legislativo porque éste representaba el engrane más importante de todo el aparato estatal. El judicial, reducido a actividades de naturaleza jurisdiccional sin ninguna relevancia política, no contaba tampoco con las armas que le permitieran manifestarse como una presencia importante, sin embargo, el desequilibrio no era excesivo.

D) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Como consecuencia de la caída de Iturbide se originaron diversas tendencias ideológicas entre las cuales se perfilaban ya las que más adelante se conocerían como partido liberal y partido conservador. Para 1833 los conservadores habían tenido que soportar una no muy clara superioridad de los liberales, pero esta situación no duraría mucho porque la expedición de varias leyes que afectaban principalmente los privilegios del clero y del ejército provocó no sólo la reacción de los grupos afectados sino también una división del propio partido liberal pues un sector aceptaba la necesidad de las reformas pero consideraba que su implantación debería ser paulatina y negociada, y este cisma vino a echar abajo el inten

to reformista de Gómez Farías.

Con las fuerzas conservadoras dueñas de la situación, la caída del sistema federal era cuestión de tiempo. El congreso reunido en 1835, facultado para hacer solamente algunas modificaciones a la constitución y que no podía ir más allá de los límites que dicha carta le fijaba en el sentido de que el federalismo era inalterable, empujado por Santa Ana terminó por declararse constituyente a efecto de no caer en las dilaciones que ocasionaría el apearse al texto constitucional.

A este respecto es interesante la forma en que Rabasa resume toda la maniobra: "En 1835, el Gobierno se determinó a acabar con el sistema federal. El Congreso, — que, de limitarse a reformar la Constitución legalmente, debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse Constituyente para dar una carta nueva de todo a todo. La Asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad — en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base es, pues, la más original que puede darse: un golpe de Estado parlamentario". (46)

Es así como para diciembre de 1836 se habían promul

46 Rabasa, Emilio. Opus Cit., p. 9.

gado ya las que se conocerían como las Siete Leyes Constitucionales de 1836, con las que se cambiaba la forma de gobierno de la nación. La primera ley establecía los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la segunda -- creaba el Supremo Poder Conservador, la tercera, cuarta y quinta organizaban los poderes, la sexta introducía la forma de gobierno centralista, y la séptima hablaba del tiempo y el modo de reformar la constitución. De ellas -- nos interesan particularmente de la segunda a la quinta.

De acuerdo con la tercera ley, el ejercicio del poder legislativo se depositó en un congreso que se dividía en dos cámaras, una de diputados y otra por senadores, correspondiendo a ésta el carácter de revisora.

La Cámara de Diputados se integraría por representantes elegidos uno por cada 150 mil habitantes o fracción que excediera de 80 mil, debiendo renovarse por mitad cada dos años. La otra estaría compuesta por 24 senadores elegidos por las juntas de los departamentos a partir de tres listas que elaboraban la Suprema Corte de -- Justicia, la Junta de Ministros y la Cámara de Diputados. El Supremo Poder Conservador calificaba la elección en -- última instancia y hacía la declaración de los individuos que hubieran obtenido la calidad de senadores. En -- forma análoga a la otra cámara, el Senado también tenía -- que renovarse cada dos años pero sólo en una tercera parte.

No se trataba de un Congreso poderoso, por el contrario, sus atribuciones apenas iban más allá de la ela-

boración, derogación e interpretación de la ley, es decir, lo puramente legislativo. Le correspondía en materia económica la aprobación del presupuesto de egresos e ingresos de la república, el examen de la cuenta de inversión que tenía que presentarle el ministerio de hacienda y el establecimiento de un sistema monetario y de medidas y pesas; en materia diplomática, la aprobación de los tratados celebrados por el ejecutivo, decretar la guerra y concretar la paz, y la determinación de las reglas generales acerca de la ciudadanía y extranjería.

Al poder ejecutivo, la cuarta ley lo hacía residir en un supremo magistrado a quien se denominaba Presidente de la República, elegido para un periodo de ocho años mediante un procedimiento en el que la participación popular era muy remota. Sus facultades tampoco lo dotaban de mucha importancia pues aun cuando eran numerosas, no revestían trascendencia.

En materia legislativa tenía la facultad reglamentaria, podía presentar iniciativas ante el Congreso y formular observaciones a las leyes y decretos que se le remitieran para su publicación. Podía nombrar a los miembros del consejo de gobierno y a los gobernadores de los departamentos, a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y oficiales superiores del ejército y la armada. Disponía, aunque sin tener mando personal, de las fuerzas de mar y tierra para mantener la seguridad exterior y el orden interno de la nación, declarar la guerra y celebrar tratados y concordatos, previa aprobación del

Congreso, vigilar el buen gobierno de los departamentos, conceder indultos y otras como conceder pasaportes, cartas de naturalización, que eran simples actos administrativos.

Para el auxilio del presidente se prevenía la existencia de un Consejo de Gobierno integrado por trece --- miembros, de los cuales dos serían eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases sociales. Su carácter era sólo de un cuerpo consultivo.

Además, existían cuatro ministros designados libremente por el presidente: del interior, de relaciones exteriores, de hacienda y de guerra y marina. En conjunto con el presidente, formaban una junta de ministros que se reunía para la solución de problemas graves, y en lo individual cada ministro tenía que refrendar los actos relacionados con su rama, por lo que eran responsables por los actos contrarios a la ley autorizados con su firma.

El poder judicial, de acuerdo con la quinta ley, se depositaba en una Corte Suprema de Justicia compuesta -- por once ministros, y en los tribunales superiores de -- los departamentos y los juzgados de primera instancia -- que se establecían en las cabeceras de los distritos en que se dividía cada departamento. Si acaso se pudiera decir que las atribuciones del poder judicial tenían algún cariz político era porque conocía de las causas civiles o penales en las que se vieran involucrados los miembros de los otros poderes, pero fuera de ello su función se --

limitaba a lo jurisdiccional.

El Constituyente de 1835 no se conformó con organizar los poderes en la trilogía clásica de legislativo, - ejecutivo y judicial, sino que introdujo una variante al crear, en la segunda ley, un superorganismo al que se denominó Supremo Poder Conservador.

Integrado por cinco individuos, decimos que se trataba de un superpoder porque a su lado los tres restantes parecían insignificantes. Podía declarar la nulidad de alguna ley o decreto, de los actos del ejecutivo o de la Suprema Corte de Justicia si los consideraba contrarios a la constitución. Además, le correspondía declarar la incapacidad física o moral del presidente, suspender a la corte o las sesiones del congreso por un plazo máximo de dos meses, y obviamente, restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes. Pero lo que colocaba a este organismo en un plano de absoluta superioridad era una facultad que rayaba en lo místico y sobrenatural, ya que, a iniciativa del legislativo, podía declarar cual era la voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario en que fuera necesario conocerla.

Esta constitución ha sido juzgada de muy distinta manera. El punto de discusión es la peculiar forma en -- que se organizaron los poderes, sin atender a la recomendación de dividirlo para evitar el abuso, sino con el -- propósito de concentrarlo en un órgano supremo.

Para algunos autores el poder conservador no pasa de ser una especie de guardian de la estabilidad y de la

constitucionalidad de los actos de las autoridades, mientras que para otros se trata de algo monstruoso y exótico, Rabasa por ejemplo, dice: "No es fácil encontrar -- constitución más singular ni más extravagante que este -- parto del centralismo victorioso, que no tiene para su -- disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; por-- que sí, por sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía in-- vestir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la -- voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del fu-- ror sagrado de los profetas, declararían la verdad supre-- ma para obrar el prodigio de la felicidad pública. Este -- tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y -- de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspen-- der congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él -- se acudía para que escudriñase en las entrañas del pue-- blo la voluntad de la nación, y en cambio no era respon-- sable sino ante Dios, como que apenas lo sufría por supe-- rior jerárquico, y debía ser obedecido sin réplica ni de-- mora, so pena de incurrir el rebelde en delito de lesa -- nación". (47)

En realidad el fondo de la cuestión es más serio y -- no tiene nada de extravagante. Como lo indica Jesús Re-- yes Heróles, es preciso analizar las fuerzas de poder --

47 Rabasa, Emilio. Opus Cit., p. 9.

actuales en ese momento. Recordemos que los elementos del partido conservador gozaban de una mayoría abrumadora, pero había cuenta de que los reveses sufridos anteriormente podrían repetirse y poner en peligro sus privilegios, decidieron entonces intentar hacer perpetuo y darle una base legal a ese poder de que gozaban. Para ello era necesario centralizar el poder público por lo que destruyeron el sistema federal y para evitar el problema que significaba concentrar las atribuciones en el ejecutivo, que sin duda sería personificado por Santa Ana, crearon entonces un poder distinto y superior, representativo y defensor de las clases privilegiadas. Así cuando apenas dos años después de iniciada la vigencia de la constitución se intentó modificarla, el Supremo Poder Conservador fue consultado y declaró que la voluntad popular no estaba de acuerdo con la reforma.

Esta es la razón por la que Reyes Heróles llama a esta etapa el constitucionalismo oligárquico, porque su motivación principal era preservar una estructura económica y social que beneficiaba a unos cuantos.

E) Las Bases Orgánicas de 1843.

Con el Plan de Tacubaya, en septiembre de 1841, se puso fin a la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales al expresarse que por voluntad de la nación habían cesado todos los poderes llamados supremos establecidos por la constitución de 1836; consecuentemente se convino en que se convocaría a un congreso encargado de elaborar

una nueva constitución y se integró una junta de notables que, como era de esperarse, designó a Santa Ana como presidente provisional.

El nuevo congreso, para disgusto de Santa Ana, quedó integrado en su mayoría por diputados liberales moderados, de manera que el proyecto que finalmente se sometió a discusión contenía algunos principios liberales -- que provocaron protestas y nuevos pronunciamientos, algunos organizados por el propio presidente provisional que deseaba para gobernar una constitución acorde con sus aspiraciones dictatoriales.

Descontento con la orientación que tomaban las deliberaciones del congreso, Santa Ana repitió una vez más -- su estrategia, es decir, se retiró a su hacienda en Manga de Clavo mientras el encargado de la presidencia, Nicolas Bravo, se encargaba de disolver al congreso y de nombrar en su lugar a una Junta Nacional Legislativa que en junio de 1843, presentó la carta fundamental que en nuestra historia se conoce como Bases Orgánicas de 1843.

Esta constitución, elaborada casi conforme a los deseos de Santa Ana, denota un centralismo exagerado, mayor que el de 1836, y cierto tinte aristocrático pues -- para ocupar ciertos cargos públicos se requería pertenecer a las altas clases sociales.

La forma de gobierno centralista se declaraba en -- forma indirecta ya que únicamente se citaba a la república representativa popular, para más adelante establecer la división política y administrativa por departamentos.

distritos, partidos y municipios.

El principio de la división de poderes es adoptado al señalarse que la suma de todo el poder público reside en la nación y que para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación, ni el legislativo en un solo individuo.

El poder legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y, en una extensión que parece innecesaria por -- obvia, en el Presidente de la República en lo referente a la sanción de las leyes. La Cámara de Diputados se integraba por individuos elegidos por los departamentos en razón de la población, en proporción de uno por cada --- 70 mil habitantes o fracción superior a la mitad. La Cámara de Senadores se componía de 63 individuos elegidos en sus dos terceras partes por los departamentos y en el tercio restante por la Cámara de Diputados, el Presidente y la Suprema Corte de Justicia.

Su esfera de atribuciones no era muy amplia. Le --- correspondía la elaboración, derogación e interpretación de la ley; la elaboración del presupuesto de egresos e ingresos y la aprobación de la cuenta general que anualmente debía presentar el ministro de hacienda; decretaba la guerra a iniciativa del ejecutivo y aprobaba y ratificaba los tratados y concordatos celebrados por éste; determinaba el sistema monetario y de pesas y medidas, y gozaba de otras funciones de las cuales la única relati-

vamente importante era la ampliación de facultades del ejecutivo en casos de invasión extranjera o sedición grave.

El poder ejecutivo quedaba encargado a un magistrado denominado Presidente de la República, elegido por -- las juntas departamentales para un periodo de cinco años

Jefe de la administración y guardian celoso del orden y la seguridad de la nación, el Presidente de la República podía presentar iniciativas de ley al Congreso -- sobre cualquier materia y como encargado de la ejecución de la norma legal tenía a su cargo la facultad reglamentaria. Estaba autorizado para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado y para nombrar, con aprobación del senado, ministros, agentes diplomáticos y cónsules, removiéndolos libremente; le correspondía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, señalándoles los asuntos de que debía ocuparse; vigilar la pronta administración de justicia pidiendo a los jueces informes justificados y visitando periódicamente los tribunales; -- vigilar la recaudación e inversión de los ingresos; celebrar tratados y concordatos con la aprobación del Congreso y declarar la guerra a nombre de la nación; disponía de las fuerzas armadas de mar y tierra, aunque sin tener mando personal sobre ellas; concedía indultos y privilegios a inventores, etc.

Para el auxilio del presidente en la administración se contemplaba la existencia de cuatro Secretarios de Estado a los que en la constitución se denominaba Minis---

tros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; - de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda; y, de Guerra y Marina. Los Ministros debían acordar con el Presidente los asuntos relacionados con su rama y autorizarlos con su firma, y -- tenían que presentar un informe anual a las Cámaras.

También existía un Consejo de Gobierno, con carácter consultivo, formado por 17 vocales a quienes nombraba el Presidente.

El poder judicial se depositó en una Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales Superiores de Justicia y juzgados inferiores de los departamentos. La Corte estaba formada por once miembros y un fiscal, y sus atribuciones, al igual que en las constituciones anteriores, - se reducían a actividades de carácter meramente judicial que en ocasiones adquirirían algún juego político - por involucrar a los miembros de los otros dos poderes.

Siendo las Bases Orgánicas una constitución elaborada por adictos a Santa Ana conforme a los deseos del caudillo, su obra no podía ser más que de corte centralista y dentro de este esquema, con un predominio notorio del titular del ejecutivo, que tenía legalmente facultades - para interferir en las actividades del Congreso y de los tribunales sin que éstos tuvieran armas de defensa. Además, como ya dijimos, existen en ella ciertos matices - aristocráticos que indican que las aspiraciones de las - clases privilegiadas para perpetuarse en las altas esferas del poder aún continuaban con vida. Un ejemplo de --

ello es que para ser propuesto aspirante a senador se requería gozar de una renta determinada y haberse distinguido en la carrera militar o eclesiástica.

Así, el Presidente podía suspender la publicación de alguna ley ya aprobada por el Congreso, señalar a los tribunales las causas a las que deberían de dar preferencia, y en cambio él no podía ser molestado en sus actividades y sólo era responsable por delitos contra la independencia y la forma de gobierno, fuera de estos casos - la responsabilidad por los actos públicos era trasladada a los ministros y a los consejeros, cuyas opiniones a pesar de ello podían ser desechadas. En el ámbito local - las asambleas departamentales también estaban a merced del ejecutivo pues las facultades de las juntas estaban sujetas al veto de los gobernadores, que eran designados por el Presidente, y en caso de conflicto éste era quien lo resolvía en última instancia.

Por todo esto Rabasa la critica duramente diciendo que "Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor la de 43. En los autores de aquella hubo algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del General Santa Anna, porque temían que éste, en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de --

autoridad y poder para el Presidente. La carta de 43 --- es un absurdo realizado: es el despotismo constitucio--nal". (48)

F) La Constitución de 1857.

En 1853 el General Santa Ana hizo la que sería la - última de sus múltiples apariciones en la vida pública - de México. Eleido presidente conforme a uno de tantos pronunciamientos militares que en esa etapa de la histo- ria nacional eran hechos cotidianos, Santa Ana fue repa- triado de su exilio en Colombia por el partido conserva- dor con la esperanza de que fuera la persona adecuada pa- ra poner fin a la anarquía réinante.

Obligado a gobernar con el programa del partido que lo había llamado, el General reimplantó el centralismo y se dedicó a realizar la dictadura más absoluta de todo - el tiempo en que estuvo al frente del gobierno, contando como único fundamento legal con un decreto publicado -- por él mismo en el que se sentaban las bases para la ad- ministración de la república hasta que se elaborara una- nueva constitución.

Las libertades estaban reducidas a su mínima expre- sión y para sostener todos los despilfarros del gobierno se inventaron contribuciones realmente ridículas, como - impuestos por la tenencia de perros, puertas, balcones,-

48 Rabasa, Emilio. Opus Cit., p. 12.

etc. La libertad de imprenta se revivió ferocemente y todos los enemigos del régimen eran desterrados o encarcelados.

Estas eran las circunstancias que privaban en el país cuando estalló la Revolución de Ayutla, que habría de derrocar al dictador. En la población de ese nombre, teniendo como cabeza visible al viejo luchador Juan Alvarez, se proclamó un plan en el que se desconocía a Santa Ana y se convocaba a representantes de cada Estado para elegir a un nuevo presidente que a su vez convocaría a un congreso que organizara a la república en forma representativa y popular.

Santa Ana pretendió detener el movimiento pero le fue imposible y tuvo que abandonar el país en agosto de 1855, poniendo así punto final a su actuación como gobernante.

El congreso constituyente se reunió hasta febrero de 1856 y se integraba en su mayoría con liberales moderados, de manera que la constitución, que se promulgaría al año siguiente, tuvo que contener bastantes concesiones contrarias a los ideales reformistas de los liberales puros.

La soberanía se radicó en el pueblo y se adoptó la forma de gobierno republicana, representativa, democrática, federal, dando a los Estados el carácter de libres y soberanos. Los poderes se dividieron en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiéndose que se reunieran en una sola persona o corporación o que el Legislativo se

depositara en un solo individuo.

En la organización del legislativo se abandonó el - bicameralismo y a pesar de la reaparición del federalismo el senado no fue contemplado originalmente, sino que se le volvió a dar vida hasta 1874, mientras tanto sólo existió una asamblea a la que se llamó Congreso de la -- Unión.

Este congreso se integraba por representantes elegidos por votación indirecta en primer grado para un periodo de dos años, en proporción de uno por cada 40 mil habitantes o fracción superior a la mitad. Sus atribuciones si lo convertían en un organismo poderoso, aunque no en la medida tan exagerada que Rabasa pretendía como justificación para la dictadura de Porfirio Díaz.

Respecto de la forma de gobierno, el Congreso podía admitir nuevos Estados o territorios, o formar nuevos -- dentro de los ya existentes, erigir a los territorios -- en Estados de acuerdo con su población, y resolver los -- conflictos que se suscitaban con motivo de diferencias -- por límites entre las entidades.

Le correspondía aprobar los presupuestos de egresos e ingresos de la federación y sentar las bases para la -- concertación de empréstitos por el ejecutivo; aprobar -- los tratados celebrados por el presidente y los nombra-- mientos del personal diplomático y oficiales del ejército que hiciera; declarar la guerra, levantar y sostener al ejército y la armada, y legislar sobre diversas materias.

El poder ejecutivo se depositaba en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, elegido también mediante votación indirecta en primer grado para un periodo de cuatro años. Sus facultades no eran muchas y en algunos casos estaban sujetas a la aprobación del Congreso.

Le correspondía la facultad reglamentaria y podía nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, pero en materia diplomática, los tratados que celebrara, los nombramientos de agentes exteriores, la declaración de guerra, tenían que recibir la anuencia de la asamblea legislativa. Otras facultades sin mucha importancia complementaban su esfera de competencia, como por ejemplo habilitar puertos, establecer aduanas, conceder indultos, etc.

Al poder judicial se le depositaba en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito, pero en esta ocasión el constituyente se salió de la costumbre de reducirlo a funciones estrictamente jurisdiccionales y le dió cierto carácter político.

En primer lugar los ministros de la Corte no eran designados, sino elegidos en la misma forma que los diputados y el Presidente. Además, al no existir el senado, en caso de falta temporal o absoluta del ejecutivo, el llamado a ejercer el poder era el presidente de la Suprema Corte de Justicia, pero lo que los hacía intérpretes de la constitucionalidad era una innovación que sería el antecedente del actual juicio de amparo que hacía compe-

tentes a los tribunales federales para resolver controversias por leyes o actos de autoridades federales violación de las garantías individuales o de la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de los Estados que invadieran la competencia federal.

Como era lógico esperar luego de las desagradables experiencias con Santa Ana, la tendencia en el constituyente de 1856 fue hacia el reforzamiento del poder legislativo, al que se consideraba como el más representativo del pueblo, pero no se cayó en el extremo de dejar en el desamparo al ejecutivo. Las críticas de Rabasa en el sentido de que la excesiva debilidad constitucional del presidente lo colocaba frente a la disyuntiva de gobernar con la constitución y convertirse en un simple espectador de los acontecimientos políticos, o hacerla a un lado disolviendo al Congreso y ser un dictador, en realidad carecen de fundamento y en ellas se advierte el afán de justificar a Porfirio Díaz.

La existencia de una sola cámara con dos periodos de sesiones anuales son los argumentos que se manejan para afirmar que en la Constitución de 1857 existió un marcado predominio del poder legislativo, pero el esquema en realidad no era del todo desequilibrado, prueba de ello es que en el escaso tiempo que tuvo vigencia nunca se llegó al asambleísmo y si en ocasiones se observó alguna hegemonía del Congreso, se debió más bien a la calidad de sus integrantes, que escribieron las páginas más brillantes de nuestra historia parlamentaria gracias a -

una combinación de capacidad individual y libertad.

CAPITULO VII.
LA DIVISION Y ORGANIZACION DE-
LOS PODERES EN LA CONSTITUCION
DE 1917.

- A) El Poder Legislativo.
- B) El Poder Ejecutivo.
- C) El Poder Judicial.

Para 1917, cuando fue promulgada nuestra actual ---
constitución, la de 1857 era ya sólo un recuerdo. En rea-
lidad nunca tuvo vigencia pues el primer presidente elec-
to conforme a sus disposiciones, Ignacio Comonfort, la -
consideró demasiado radical y, creyendo imposible gober-
nar con ella, propició un golpe de Estado, y para los ---
tres que le siguieron, Juárez, Lerdo de Tejada y Díaz --
significó sólo un título de legitimidad para su mando, --
pero no se puede decir que haya sido la norma de su ac-
tuación al frente del gobierno.

Si a ello le agregamos el movimiento revolucionario
de 1910 y todas las demandas planteadas por los grupos -
que participaron en él, entenderemos porque en el Consti-
tuyente de Querétaro se abandonó la idea original de lí-
mitarse a reformar la Constitución de 1857 para abocarse
a la tarea de elaborar una nueva que fuera totalmente --
acorde con la nueva realidad nacional.

El proyecto que se discutió en Querétaro y finalmen-

te se aprobó con algunas modificaciones como la inclusión de los artículos 27 y 123, fue obra de Venustiano Carranza cuya mentalidad nada progresista es por todos conocida. El Primer Jefe, como se llamaba a Carranza, al entregar el proyecto pronunció un discurso en el que criticaba a los diputados de 1857 señalando que se habían conformado con dar vida a un código lleno de fórmulas generales y abstractas de gran valor teórico pero con escasa utilidad práctica. En lo relativo a los poderes planteó la necesidad de que fueran independientes entre sí, particularmente el judicial, y a pesar de que la tendencia histórica mexicana había sido siempre hacia la dictadura, seguramente acogiendo las ideas de Rabasa, pidió la disminución de las atribuciones de un poder legislativo hipotéticamente dominante y superior al ejecutivo, lo que combinado con la elección directa y la supresión de la vicepresidencia dieron por resultado una acentuación del presidencialismo que subsiste hasta nuestros días.

La Constitución de 1917, que estableció las instituciones que conforman el sistema político más duradero de nuestra historia, adopta en sus artículos 39 y 40 respectivamente los principios de la soberanía popular y de la forma de gobierno republicana, representativa, democrática, federal, y en su artículo 49 hace vigente la división de poderes al señalar lo siguiente: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en -

una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salve el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

A continuación procede el texto constitucional a organizar a los poderes en la forma que en las siguientes páginas estudiaremos.

A) El Poder Legislativo.

De acuerdo con el artículo 50 el Poder Legislativo-Federal se deposita en un Congreso general que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. No se hace más la antigua distinción entre cámara de origen y cámara revisora ya que las iniciativas pueden ser presentadas indistintamente a cualquiera de las dos, y tampoco hay una cámara baja y una cámara alta pues los senadores son elevados a su nivel en los mismos términos que los diputados. Sin embargo, hasta ahora la tradición ha determinado que se considere a la Cámara de Diputados como la más representativa de la soberanía popular y la mayor parte de los proyectos de ley son presentados a su consideración antes que a la del Senado.

La Cámara de Diputados, integrada por representantes de la nación elegidos en su totalidad cada tres años ha sufrido varias modificaciones en lo que se refiere a-

los criterios para su composición. En el texto original de la constitución se aceptaba únicamente el tipo de representación política mayoritaria, es decir, el acceso a la cámara estaba limitado a aquellos candidatos que obtuvieran la mayoría de los votos emitidos por los ciudadanos de un determinado distrito electoral, de manera que el número de diputados era variable en función de las -- fracciones en que se dividía a la población total del -- país.

En 1963 se introduce una reforma mediante la cual -- junto a la representación simplemente mayoritaria se intentó dar cabida a corrientes de opinión minoritaria a -- través de una institución a la que se denominó como Dipu-- tación de Partido. El sistema no cambió mucho en reali-- dad porque la base seguía siendo la representación de ma-- yoría y sólo en forma complementaria se estableció en el artículo 54 que todo partido político que consiguiera el 1.5% del total de los votos captados en el país en las -- elecciones para diputados, tendría derecho a que se acre-- ditaran cinco de sus candidatos con la calidad de Dipu-- tados de Partido y a uno más, hasta un máximo de 25, per cada medio por ciento adicional de los votos obtenidos.

Aun cuando el propio artículo reputaba a los Diputa-- dos de mayoría y a los de partido como representantes de la nación con la misma categoría e iguales derechos y -- obligaciones, por lo que teca a los segundos la represen-- tación popular, desde su nombre, era sólo una ficción -- pues más bien representaban a los partidos que tenían el

derecho de acreditarlos en la cámara, antes que a corrientes ideológicas importantes aunque minoritarias.

Finalmente, en diciembre de 1977 se reformó nuevamente la constitución para dar vida al sistema vigente - hasta la fecha, el cual es más perfecto desde el punto de vista democrático porque combina los dos tipos tradicionales de la representación política, la mayoritaria y la proporcional.

En el texto actual la constitución establece en su artículo 52 lo siguiente: "La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos 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 circunscripciones plurinominales".

Conservando a los diputados de mayoría, se modificó sustancialmente la base para su elección. Se establece su número en trescientos y se crea el sistema de distritos uninominales, resultantes de dividir la población total del país entre el número de diputados antes mencionado, es decir, se abandona la técnica de elegir un representante tomando en cuenta un determinado número de habitantes pues esto hacía necesario modificar constantemente la constitución de acuerdo con el crecimiento de la población.

En cuanto a los diputados de representación propor-

cional, cuyo número se establece en cien, el párrafo segundo del artículo 53 dispone que se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, y el precepto siguiente señala las bases generales para su elección. En primer lugar, el partido que desee el registro de sus listas regionales deberá acreditar -- que participa en las elecciones de diputados de mayoría por lo menos en la tercera parte de los trescientos distritos uninominales. En segundo lugar, puesto que un partido que obtiene cerca del 20% de la votación total no puede ser considerado como minoritario, se requiere que el partido de que se trate no haya obtenido sesenta o -- más constancias de mayoría y que por otro lado alcance -- por lo menos el 1.5% de la votación total emitida para -- todas las listas regionales en las circunscripciones plu-- rinominales.

Cumplidos estos requisitos y de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial de que se trate, a cada partido se le acreditará el número de diputados de su lista regional que corresponda de acuerdo con los procedimientos que la ley de la materia determina.

Por último, el citado artículo 54 dispone en su --- fracción IV que si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtienen en conjunto noventa o más constancias de mayoría, entonces será objeto de reparto sólo el 50% de las diputaciones que deben asignarse conforme al principio de re

presentación proporcional. Esto resulta lógico pues de lo contrario se correría el riesgo de alterar la proporción en que un partido es representante mayoritario de la opinión popular colocando a otros en una igualdad numérica que resultaría injusta.

Los requisitos para ocupar un sitio en la Cámara de Diputados los contiene el artículo 55. El primero de ellos es ser mexicano por nacimiento, en el pleno ejercicio de sus derechos. Si sabemos que a los diputados se les considera representantes de la soberanía de la nación, se sobreentiende que los extranjeros deben quedar excluidos de tan importante cargo.

El segundo es tener 21 años cumplidos el día de la elección, es decir, una edad un poco mayor que la requerida para el otorgamiento de la ciudadanía por lo que, al menos debido a esta razón, no todo ciudadano puede ser diputado.

Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia mínima de seis meses anteriores a la fecha en que se realice. En el caso de los diputados de representación proporcional se requiere también el nacimiento o la residencia en la circunscripción plurinominal de que se trate. En este caso, aunque la soberanía que los diputados representan sea indivisible, se considera saludable cierto grado de identificación entre el diputado y su distrito, pero por desgracia no son pocos los casos en los que esta condición no se cumple y resultan electos como diputados individuos com-

pletamente desconocidos para los ciudadanos.

Se requiere también no estar en servicio activo en el ejército, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito en que se haga la elección cuando - menos noventa días antes de ella. Con esto se pretende - erradicar la desafortunada tendencia que en el siglo pasado observaban los jefes militares de salir de los cuarteles y utilizar sus tropas para satisfacer intereses generalmente personales.

El siguiente requisito es de carácter restrictivo - pues no pueden ser diputados los Secretarios o Subsecretarios de Estado, ni los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a menos que se separen de su puesto noventa días antes de la elección, e igual prohibición hay para los gobernadores estatales, secretarios de gobierno, magistrados y jueces federales y locales. No se hace necesaria mayor explicación pues no es otra cosa que una medida de protección a la división de poderes.

El requisito de no ser ministro de algún culto religioso también es fácilmente comprensible si recordamos - la tajante separación entre la iglesia y el Estado originada a raíz de las graves diferencias entre ambos durante el transcurso de nuestra historia.

Finalmente, la fracción VII del artículo 55 nos remite al artículo 59, que establece el principio de la no reelección inmediata para diputados y senadores.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores el artículo 56 señala que se integrará por dos miembros de-

cada Estado y dos del Distrito Federal, elegidos directamente en su totalidad cada seis años.

Los requisitos para ser senador son los mismos que deben reunir los diputados, con excepción de la edad, — que es de 30 años cumplidos el día de la elección. Esto al parecer es un rastro de la concepción del senado que se tenía en épocas pasadas, como una asamblea un tanto aristocratizante cuyos elementos tenían en común las características de la experiencia y la madurez de manera — que aun en tiempos críticos sus opiniones se apoyaban en la reflexión y la prudencia. En otras palabras, una cámara revisora ajena a las precipitaciones y pasiones tan — frecuentes entre los diputados. Sin embargo debemos recordar que en nuestro sistema tanto senadores como diputados tienen el mismo origen y no se hace ninguna distinción entre las dos cámaras.

Ambas cámaras son protegidas en su autonomía por — dos disposiciones. En cuanto a su composición el artículo 60 estatuye que cada cámara calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral cuyas resoluciones, por lo menos en lo relativo a la Cámara de Diputados, pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de reclamación.

En cuanto a su funcionamiento, los dos siguientes — artículos establecen la inviolabilidad de diputados y senadores por opiniones externadas en el desempeño de su — cargo, y la incompatibilidad de su representación con — cualquier empleo o comisión federal o estatal si no se —

pié licencia previa.

El Congreso tiene un periodo de sesiones que se inicia el 1 de septiembre y finaliza el 31 de diciembre de cada año, pudiendo disminuirse su duración por acuerdo de las cámaras pero nunca prorrogarse, salvo el caso de sesiones extraordinarias. Para que la apertura de sesiones tenga lugar es necesaria la concurrencia por lo menos de dos terceras partes de los senadores y de la mitad del número total de diputados y en este acto acontece una importante solemnidad pues el Presidente de la República está obligado a asistir y presentar un informe escrito del estado que guarde la administración del país

Las facultades del Congreso las enuncia el artículo 73 y son muy numerosas, por lo que las estudiaremos agrupando a las más importantes bajo diferentes rubros:

a) Respecto del Distrito Federal.- La fracción VI del artículo citado faculta al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sujetándose a las bases que ahí mismo se enuncian. Estas bases son las que han dado lugar a una interesante polémica en la que se compara la situación de los habitantes del Distrito Federal con la de las restantes entidades federativas, señalándose que aquellos carecen de derechos políticos porque sus poderes derivan directamente de la constitución sin que haya intervención alguna de los ciudadanos.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce por conducto del órgano u órganos que determine la ley, el cual es --

concretamente un Jefe del Departamento del Distrito Federal al que nombra y remueve discrecionalmente.

El poder legislativo no es propio pues lo ejerce el Congreso de la Unión, que en materia común se iguala con los congresos estatales y legisla exclusivamente para -- el Distrito Federal.

El poder judicial corresponde al Tribunal Superior de Justicia, cuyos magistrados son designados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de -- Diputados.

Estas características son las que han dado lugar a que se manifieste que un territorio originalmente concebido como lugar de residencia de los poderes federales, -- pero que se ha convertido en el centro más importante de la actividad económica y política del país, carece de capacidad para darse una organización propia y que sus habitantes no tienen derechos políticos plenos.

b) En Materia Financiera.- La fracción VII otorga -- competencia al Congreso para imponer las contribuciones -- necesarias para cubrir el presupuesto, lo que se traduce en la Ley de Ingresos cuya iniciativa corresponde al ejecutivo. En una forma más concreta la fracción XXIX señala las diversas ramas de la actividad económica que pueden ser gravadas, sin que ello signifique que la atribución impositiva federal se limite exclusivamente a las -- materias que en esta fracción se enumeran pues el criterio general lo establece la fracción VII al decir que la única restricción es que los impuestos tengan como fina-

lidad sufragar los gastos de la federación.

En lo relativo al presupuesto de egresos no corresponde a ambas cámaras sino exclusivamente a la Cámara de Diputados, misma que de acuerdo con el artículo 74 fracción IV deberá examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la cuenta pública del año anterior. Esta exclusividad obedece a que tradicionalmente se ha considerado que los gastos del Estado sólo pueden ser fijados por los representantes populares, a quienes se identifica con los diputados.

Finalmente, como un complemento del presupuesto de egresos, la fracción VIII del artículo 73 otorga al Congreso competencia para establecer las bases sobre las cuales puedan concertarse empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobar los obtenidos por el ejecutivo y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. El medio común para cubrir los egresos es la imposición de contribuciones, pero si en algún momento resulta insuficiente se contempla en esta fracción la posibilidad de acudir al otorgamiento de préstamos por parte de otras naciones o por instituciones internacionales o privadas.

La fracción que nos ocupa contiene además una parte interesante y en la que poca atención se ha puesto, ya que pone como requisito para los empréstitos el que se consigan para la ejecución de obras que directamente pro

duzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se concerten con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los contratados durante alguna emergencia declarada en los términos del artículo 29 de la propia constitución. De acuerdo con este el Congreso de la Unión debería tener una decisiva intervención en el problema del endeudamiento externo del país - supervisando que los créditos que se consiguieren se apeguen a los lineamientos constitucionales, sin embargo en la práctica el crédito de la nación es manejado exclusivamente por el ejecutivo y vemos como muchos de los empréstitos que México ha recibido se destinaren a financiar consumo e importaciones de bienes suntuarios en lugar de aplicarse a obras que produjeran mejoría en los ingresos públicos.

c) En Materia de Comercio.- La fracción IX autoriza al Congreso para impedir que en el comercio entre los Estados se establezcan restricciones. Relacionada con las prohibiciones que el artículo 117 impone a los Estados, en el fondo implica un problema de centralización de recursos por el gobierno federal en detrimento de las haciendas locales, aunque por otro lado es muy frecuente encontrar ejemplos de violaciones que los Estados se ven obligados a cometer con el propósito de captar algunos ingresos que saneen sus economías.

d) En Materia de Guerra.- La fracción XII del artículo que nos ocupa faculta al Congreso para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo.

vo. Esto implica la presentación previa de una iniciativa por parte del primer magistrado que, sometida a votación, origina la declaración de guerra si las circunstancias así lo exigen.

Es pertinente hacer mención aquí, a reserva de ampliarlo después, de la fracción VIII del artículo 89, -- que concede al ejecutivo la facultad de declarar la guerra a nombre de la nación, previa ley del Congreso. En apariencia se trata de un error al atribuir competencia para un mismo acto a dos órganos diferentes, pero no es así, lo que sucede es que se trata de dos fases de un mismo acto de voluntad soberana.

La declaración que hace el Congreso reviste la forma de una ley y por lo tanto su vigencia y sus efectos -- tienen lugar dentro de las fronteras del país. En cambio la declaración del ejecutivo produce efectos en el exterior y tiene como finalidad notificar tan importante decisión a la sociedad internacional.

En la terminación de la guerra también interviene -- el Congreso, aunque no haya una prevención específica en la constitución, ya que por lo regular tiene lugar con -- un tratado celebrado por el ejecutivo que tiene que ser aprobado por el Senado en los términos de la fracción I -- del artículo 76.

Dentro de estas atribuciones en materia de guerra -- también tienen que tenerse presentes los medios, así que en la fracción XIV se faculta al Congreso para levantar -- y sostener las instituciones armadas de la Unión, como --

el ejército, la fuerza aérea y la armada, y para reglamentar su organización y servicio, así como para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la integran el nombramiento de jefes y oficiales y a los Estados su instrucción conforme a tales reglamentos.

Aun cuando el ejército y la armada, y la guardia nacional son instituciones cuya misión es defender la integridad e independencia de la nación, son bien conocidas las diferencias entre ellas. Las dos primeras son de carácter permanente y profesional, la última es transitoria y fue muy importante en el siglo pasado, cuando los Estados la usaron para defender su autonomía.

e) En Materia de Salubridad.- En este renglón las facultades son relativamente recientes pues se inician en 1908 y de acuerdo con el texto vigente existen ciertas bases. En primer lugar se habla de la existencia de un Consejo de Salubridad General directamente dependiente del Presidente de la República y cuyas disposiciones son obligatorias.

Se menciona también a un Departamento de Salubridad que suponemos es la actual secretaría del ramo, obligado a dictar medidas preventivas en caso de epidemias o de peligro de invasión de enfermedades exóticas.

f) En Materia Económica.- Este rubro ha adquirido una importancia mayor sobre todo a partir de los inicios de la década pasada, cuando se empezó a abandonar el modelo de desarrollo económico que el Estado mexicano ha--

bía venido poniendo en práctica.

El Congreso puede actualmente expedir leyes sobre - planeación nacional del desarrollo económico y social, - para la programación, promoción, concertación y ejecu- ción de acciones de orden económico, en especial acerca- del abastecimiento y producción suficiente y oportuna de bienes y servicios socialmente necesarios, y por último, para la promoción de la inversión nacional y regular la- extranjera y la transferencia de tecnología.

Hasta antes del régimen de Luis Echeverría la estra- tegia seguida en el terreno económico fue la de una eco- nomía mixta que tenía como prioritaria la industrializa- ción del país de manera que se brindó apoyo incondicio- nal al la inversión privada sin someterla a demasiadas - regulaciones y sin atender gran cosa a la distribución - del ingreso nacional, la cual era desigual y estaba gene- rando desequilibrios y contrastes imposibles de soslayar Echeverría empezó a cuestionar ese modelo siendo candida- to y le abandonó cuando estuvo en la presidencia, y sus- sucesores han continuado por ese camino obligados tanto- por la necesidad interna de buscar una más equitativa -- distribución del ingreso, cuanto por la propia situación internacional de crisis y recesión que hacen que los go- biernos de los Estados se alejen de los esquemas libera- les en donde se deja que la actividad económica se rijan- por el libre juego de la oferta y la demanda, y tomen en sus manos las riendas de la economía mediante la elabora- ción de planes y programas que encauzan y coordinan la -

actividad particular y la actividad pública hacia la satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad.

Las atribuciones del Congreso que hemos citade y -- que se encuentran contenidas en las fracciones XXIX-D, - XXIX-E y XXIX-F tienen su justificación en esta nueva ac titud del Estado mexicano ante los hechos económicos y -- le proporcionan el fundamento para las acciones que en -- este terreno emprenda.

g) Otras Facultades.- Ya dijimos desde un principio que las facultades del Congreso son muy numerosas y hasta el momento hemos hecho referencia sólo de algunas, -- sin embargo, existen todavía muchas que revisten impertan cia.

Per ejemplo, en materia educativa el Congreso es -- competente para establecer, organizar y sostener escue-- las de todos los niveles, bibliotecas, museos y demás -- institutos concernientes a la cultura general de los ha-- bitantes del país, y para legislar a efecto de que sea -- distribuido convenientemente el ejercicio de la función-- educativa entre la federación, los Estados y los munici-- pios. De acuerdo con esta atribución el Congreso de la -- Unión debería estar convertido en toda una secretaría de educación y de bellas artes, los legisladores de 1917 de-- bieron haber redactado un texto más adecuado en el que -- simplemente se estableciera que las cámaras son competen tes para sentar las bases conforme a las cuales se desa-- rrolle la labor que el ejecutivo despliega en el renglón

de la educación.

En lo que se refiere a los asentamientos humanos, - otro aspecto en el que el Estado no se había involucrado y había dejado que los particulares actuaran con amplia libertad, actualmente se previene que el Congreso puede expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación y los Estados y municipios con objeto de cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27, que en términos generales son el desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Igualmente son relevantes las facultades para legislar sobre hidrocarburos, minería, cinematografía, comercio, juegos y sorteos, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión única y las leyes sobre el trabajo. Algunos de estos sectores son estratégicos - y desempeñan un papel muy importante dentro del proyecto de desarrollo nacionalista del Estado mexicano.

Son también competencia del Congreso las leyes sobre nacionalidad, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración; sobre vías generales de comunicación, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal; el establecimiento de casas de moneda y de las reglas a las que deberá sujetarse la determinación del valor relativo de la moneda extranjera; la organización del cuerpo diplomático y consular; el otorgamiento de amnistías por delitos federales; la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; y para

crear y suprimir empleos públicos de la Federación.

Finalmente debemos decir que el Congreso tiene facultades para admitir nuevos Estados en la Federación, para formar nuevos dentro del territorio de los ya existentes, para arreglar definitivamente sus límites, terminando las controversias que por motivo de ellos se suscitan, excepto si tienen carácter contencioso, y para cambiar la residencia de los poderes federales. Todo es dentro de la idea de que el Congreso es el único autorizado para sancionar cualquier modificación al pacto federal.

Todas estas facultades son compartidas por ambas cámaras y las ejercitan en forma sucesiva, pero también existen otras que son privativas de alguna de ellas, inclusive ya hemos mencionado aquellas que se relacionan con los puntos que hemos tratado, sin embargo, su simple enunciación nos hará darnos cuenta de que si bien teóricamente son muy importantes, en la práctica se han convertido en simples trámites.

A la Cámara de Diputados de acuerdo con el artículo 74 le corresponde en forma exclusiva:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República.

II.- Vigilar el exacto cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor.

III.- Nombrar a los jefes y empleados de dicha oficina.

IV.- Aprobar el presupuesto anual de egresos de la-

Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

V.- Declarar si ha lugar o no para proceder contra los diferentes servidores públicos que se mencionan en el artículo 111, por delitos cometidos en el tiempo de su encargo. En este caso el efecto de una declaración en sentido afirmativo es poner al inculpado a disposición de las autoridades competentes para que se proceda con arreglo a la legislación penal.

Además esta fracción otorga a la Cámara de Diputados la facultad de conocer de las acusaciones que se formulen contra los funcionarios a que se refiere el artículo 110 y, en su caso, actuar como órgano acusador en los juicios políticos que con ese motivo se instauren.

VI.- Aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal propuestos por el Presidente de la República.

Como facultades exclusivas del Senado tenemos las enumeradas por el artículo 76 y aquí se repite nuevamente el hecho de que en teoría son muy importantes, pero en la práctica esta cámara no funciona como una instancia de revisión y de formulación de consejo y se limita a aprobar lo que el presidente somete a su consideración. Las atribuciones son las siguientes:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por-

el ejecutivo y aprobar los tratados internacionales que celebre.

II.- Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

III.- Autorizar la salida de tropas nacionales del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y el estacionamiento de escuadras de otra potencia por más de un mes en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el presidente disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones. El nombramiento del gobernador en este caso le hace el senado de entre una terna que es presentada por el ejecutivo.

Esta disposición es muy interesante porque ha servido como justificación para actos del gobierno central, concretamente del Ejecutivo Federal, que ponen en duda la existencia de una verdadera federación, pero a este respecto hablaremos más adelante al referirnos al poder ejecutivo.

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos --

ocurra con ese fin al senado, o si con motivo de tales - cuestiones se ha interrumpido el orden constitucional me- diante un conflicto armado.

VII.- Actuar como órgano sentenciador en los juicios políticos entablados contra los servidores públicos a que se refiere el artículo 110.

VIII.- Aprebar los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como las solicitudes de licencia e renunciaciones de dichos funcionarios que les se- meta el ejecutivo.

B) El Poder Ejecutivo.

Según el artículo 80 constitucional el ejercicio -- del Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo al que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se consagra así el sistema del ejecutivo-unipersonal adoptado en nuestras constituciones a partir de la de 1824, ya que como podemos recordar, en la de -- Apatzingán se depositaba en un órgano colegiado.

La razón es sencilla y fácil de entender. En tanto que la elaboración de la ley requiere de un dilatado proceso en el que pueda haber intercambio de opiniones y -- consulta y por ello es conveniente que el poder legislativo se encomiende a asambleas, la ejecución de la norma debe ser rápida, sin discrepancias de opinión y esto sólo se consigue si dicha función se cumple en forma individual.

El presidente es electo en forma directa y permanece en su encargo un periodo de seis años, sin que haya posibilidad de reelección. Aquí nos encontramos con desde los límites que nuestro sistema político ha impuesto al enorme cúmulo de poder que la figura presidencial ha ido aglutinando, es decir, un límite temporal y la imposibilidad de que se llegue a ocupar nuevamente el cargo bajo ninguna circunstancia.

Ante la imposibilidad material de que el propio presidente se encargue de todos los aspectos de la administración pública, para su auxilio el artículo 90 establece una división en administración centralizada y administración paraestatal, estando la primera a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y la segunda a cargo de las llamadas entidades paraestatales. La organización de la administración y la distribución de competencias está reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su examen sería demasiado extenso y tardado, baste decir que existen 17 secretarías de Estado, un departamento administrativo 552 empresas paraestatales, 152 fideicomisos, 38 instituciones de crédito y 164 organismos descentralizados.

Es importante decir que los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo no son depositarios del poder ejecutivo sino que su carácter es el de simples colaboradores cuyos actos deben considerarse como ordenes directas del presidente, aun cuando en la práctica puedan no serlo.

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deben ser firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento a que el asunto corresponda a efecto de que sean obligatorios. Esta es la figura del reffendo, trasladada a nuestro sistema a partir de los regímenes parlamentarios sin producir ninguna consecuencia relevante porque no existe la responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo.

Los requisitos para ser presidente los contiene el artículo 82 a lo largo de siete fracciones, algunas de las cuales han despertado discusiones acaloradas y han llegado a ser tachadas de desaciertos del constituyente. Tales requisitos son los siguientes:

En primer lugar es necesario ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento. Este requisito en su primera parte es aceptado en forma unánime por los autores y comentaristas políticos pues es claro que el más alto cargo al que se puede aspirar dentro de la administración pública no puede ser encomendado a individuos de origen extranjero. Sin embargo, la parte que exige la nacionalidad mexicana por nacimiento de los padres ha originado controversias pues hay quienes consideran que es una muestra de nacionalismo trasnochado e injusto, como Burgea y Tena Ramírez; y otros opinan que la exigencia es justificada y perfectamente explicable, como Moreno Díaz

A nosotros en particular nos parece acertada la segunda posición. Moreno Díaz afirma lo siguiente: "Forma-

da nuestra nación después de un prolongado colonialismo; y después viviendo durante casi un siglo en una actitud inclinada hacia los valores extranjeros, parecía una condición de paria, la de ser mexicano con varias generaciones de ascendencia nacional. Actitud que tomó caracteres alarmantes en la etapa del porfirismo". (49) Esta actitud no se ha superado totalmente y aun cuando no se considere ya como una vergüenza la calidad de mexicano, si es muy frecuente todavía entre nuestra población la inclinación hacia lo extranjero y resultaría peligroso para la soberanía nacional que desde la presidencia de la república se iniciara y se fomentara la preclividad hacia intereses que no fueran los de México.

La fracción II exige tener 35 años cumplidos al --- tiempo de la elección. La explicación radica en que, por la importancia del cargo, es indispensable contar con un mínimo de experiencia y prudencia, cualidades que son -- más probables de encontrar en una persona de edad mayor.

Otro requisito es haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Con ello se busca que la persona elegida tenga conocimiento de la -- problemática a la que se va a enfrentar, aunque el término de un año se antoja demasiado corto, en Estados Unidos por ejemplo la constitución exige catorce años de residencia previa en el país.

También es necesario no pertenecer al estado ecle--

49 Merene, Daniel. Derecho Constitucional ... Opus - Cit., p. 417.

siástico ni ser ministro de ningún culto. Un simple repaso de la historia nacional basta para entender y justificar esta fracción, habida cuenta de las numerosas ocasiones en que el clero apoyó y financió intereses contrarios al gobierno mexicano.

Los requisitos contenidos en las fracciones V y VI pueden comentarse en forma conjunta pues su objetivo es el mismo. La primera exige no estar en servicio activo - en caso de pertenecer al ejército, y la segunda no ser - secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario-general de departamento administrativo, Procurador General de la República o gobernador de algún Estado, en todos los casos a menos que se separen del cargo seis meses antes del día de la elección. Se considera que tanto los militares como los funcionarios indicados podrían -- aprovechar su influencia para inclinar las elecciones a su favor, por lo que se les exige el retiro de sus puestos para poder participar en la contienda electoral.

Por último, la fracción VII requiere no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83. Este precepto contiene el principio de la no reelección, considerado por algunos como antidemocrático porque se coarta el derecho del pueblo - de votar, si así lo desea, por quien ha desempeñado el - cargo de presidente con tal eficacia y patriotismo que - resulta digno de reelegirse.

Sin embargo, en nuestro país durante mucho tiempo - existió la tendencia a perpetuarse en el poder. Santa --

Ana, Juárez, Lerdo de Tejada, Díaz y, más recientemente, Obregón, son la demostración de que una vez en la presidencia a una persona sólo se le podía sustituir por la fuerza de las armas o por su muerte y si a ello le agregamos que el presidente goza de un poder enorme, el sentido común indica que es necesario ponerle límites y des que la experiencia mexicana ha hecho necesarios son el de imponer un límite en el tiempo y la prohibición absoluta de la reelección.

Las atribuciones del Presidente de la República son las que menciona el artículo 89 constitucional y a continuación haremos un breve comentario acerca de ellas.

La primera fracción del precepto faculta al ejecutivo para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La promulgación y ejecución de la ley se pueden considerar como naturales del ejecutivo dentro del esquema de la división de poderes y a través de ellas se autentifica la existencia y regularidad de la existencia de la ley, se ordena su publicación y se realizan todos los actos necesarios para hacerla efectiva en los casos concretos.

Lo que se califica como una excepción es la llamada facultad reglamentaria, porque es de naturaleza materialmente legislativa aunque se justifica porque siendo el poder encargado de la ejecución de la ley el ejecutivo es el más indicado para determinar las normas que habrán de regular dicha ejecución.

En las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII se contienen las facultades que en materia de nombramientos tiene el Presidente. Puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, a los Procuradores Generales de la República y del Distrito Federal y al gobernador del Distrito Federal. Este es un rasgo característico de los regímenes presidenciales, en los que los secretarios del despacho son simples colaboradores del titular del poder ejecutivo, el cual es el único responsable de todos los actos realizados en la administración pública.

Sujetos a aprobación son los nombramientos de Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules; coroneles y oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea; Ministros de la Suprema Corte de Justicia; y, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La aprobación proviene de la Cámara de Senadores, con excepción del último caso, en el cual debe otorgarla la Cámara de Diputados.

Finalmente, hay nombramientos que deben hacerse conforme a lo dispuesto por la ley. Así, la segunda parte de la fracción II se refiere al nombramiento y remoción de empleados de la Unión por parte del presidente, si no lo determina de otro modo la constitución o las leyes. Este es lo que sirvió de fundamento para la expedición del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, en el que se fijan las condiciones bajo las cuales el presidente puede nombrar y remover a ciertos -

empleados de la Federación.

Si la fracción IV sujeta los nombramientos de coroneles hacia arriba a la aprobación del Senado, la siguiente obliga al Presidente a nombrar a los demás oficiales del ejército, la armada y la fuerza aérea de acuerdo con lo dispuesto por las leyes de la materia.

En el ramo militar las fracciones VI y VII lo colocan como jefe supremo de las fuerzas armadas al señalar que puede disponer de la fuerza armada permanente, o sea del ejército, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y la defensa exterior de la nación; y, disponer de la guardia nacional para el mismo objeto, aunque en este caso con la aprobación del Senado. Si al ejecutivo le corresponde salvaguardar la soberanía nacional y la solución de los conflictos internos, es lógico que se le confíe la facultad de disponer de las fuerzas armadas.

Además, la fracción VIII lo faculta para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión. Ya anteriormente explicamos que esta declaración produce como efecto publicar en el ámbito externo la voluntad de la nación previamente expresada por el Congreso, es decir, el Presidente actúa como un portavoz del Estado mexicano.

En lo que se refiere a las relaciones internacionales la fracción X lo faculta para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congre-

so Federal. En virtud de la elección directa se puede -- considerar que el Presidente recibe un mandato de la nación, de manera que resulta lógico que en el plano internacional se le rep^ute como su representante en las relaciones con otros Estados. Por otro lado, consideramos -- que la redacción de esta fracción no es congruente con -- otros preceptos de la propia constitución ya que en ella se dice que los tratados internacionales deben someterse a la ratificación del Congreso Federal, y si revisamos -- las atribuciones de éste nos vamos a encontrar con que -- ninguna de las treinta fracciones del artículo 73 contempla la intervención del Congreso en general en la política internacional. Es hasta las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores en donde si se incluye la del análisis de la política exterior desarrollada por el ejecutivo, pero en lugar de ratificación se utiliza el vocablo aprobación al referirse a los convenios celebrados -- con otras naciones.

A este respecto creemos que deben hacerse congruentes todos los artículos que tienen alguna relación con -- la política internacional del Estado mexicano incluyendo dentro de la esfera de competencia del Congreso de la -- Unión la facultad de analizarla y aprobar los compromissos que se adquirieran pues es el nombre y la imagen de toda una nación lo que queda comprometido frente a otros -- países.

Como una obligación más que como una facultad, la -- fracción XIII establece que el ejecutivo debe facilitar --

al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Se trata de una medida que tiende hacia la colaboración de estos dos poderes -- entre sí a efecto de que la impartición de justicia sea pronta y eficaz.

Gierran el cuadro de las atribuciones del ejecutivo las no menos importantes facultades para conceder indultos a reos sentenciados, que es de naturaleza materialmente jurisdiccional; la de otorgar privilegios exclusivos por tiempo limitado a los inventores, descubridores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, caso en el cual se atiende a razones de elemental justicia y se reconoce la inventiva y el ingenio del individuo.

No son estas las únicas facultades de que está investido el Presidente, pues a lo largo de todo el texto constitucional podemos encontrar otras entre las que destacan por su trascendencia las que le confieren los artículos 29 y 131.

El artículo 29 dispone que en los casos de invasión perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y con la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente en su caso podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que puedan representar obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, y agre-

ga la posibilidad de que el Congreso conceda al ejecutivo lo que se ha denominado facultades extraordinarias en el artículo 49.

Ambos instrumentos son diferentes y no deben confundirse como si se tratara de uno solo. Los dos tienen como presupuesto la existencia de una situación grave que exige medidas desusuales para su solución, pero en el caso de la suspensión de garantías es decretada por el Presidente de acuerdo con su gabinete y con la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente inclusive si aquél no está reunido. En cambio las facultades extraordinarias pueden ser de muy diversa naturaleza pero por lo regular se conceden para legislar, razón por la cual requieren de la aprobación del Congreso en pleno y no de la Comisión Permanente, que no puede delegar atribuciones que no posee.

Concebidos como instrumentos complementarios en los inicios del constitucionalismo mexicano, de tal forma -- que se aceptaba que la suspensión de garantías debía preceder a la atribución de facultades extraordinarias para resolver una situación de emergencia, en la práctica posterior se fueron desligando hasta formarse el criterio de que era posible conceder autorizaciones extraordinarias al ejecutivo sin que mediara la suspensión de garantías y aun en tiempos normales, con lo que se desvirtuó el objeto de esta institución y se cometieron muchos abusos.

La redacción actual de la constitución, en su artí-

culo 49, es muy clara y limita la posibilidad de conferir facultades extraordinarias al ejecutivo a lo señalado por el artículo 29, es decir, sólo en situaciones realmente graves.

Por su parte el segundo párrafo del artículo 131 -- contempla la posibilidad de que el Congreso faculte al Presidente para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

Se trata aquí de una modalidad de las situaciones graves que requieren medidas fuera de lo común para resolverlas. Esta idea de situación anormal no debe identificarse con disturbios sociales, alteraciones de la paz, invasiones o violencia, pues un país puede entrar en crisis y derrumbarse si su economía es dañada por la competencia exterior o si no se garantiza el abasto de la población. En este caso se previene una situación de esa naturaleza y las probables medidas del ejecutivo tienden hacia la protección del aparato productivo y la satisfacción de las necesidades internas.

Los dos preceptos que acabamos de comentar son muy importantes porque permiten al ejecutivo transitar, sin-

infringir la constitución, por caminos que en virtud de las garantías individuales y de la división de poderes - le están vedados.

Recientemente fueron reformados los artículos 25, - 26, 27 y 28 de la constitución, originando lo que se ha - dado en llamar el capítulo económico de la carta magna, - y aun cuando la redacción que se dió a tales preceptos - confiere facultades en materia económica al Estado en ge - neral, en la práctica quien les da cumplimiento es su ór - gano ejecutivo y sin duda alguna vienen a aumentar la es - fera de competencia presidencial.

El artículo 25 confiere al Estado la rectoría del - desarrollo nacional, el cual debe ser integral, fortale - cedor de la soberanía nacional y de la democracia; le -- otorga además la facultad de planear, conducir, coordi - nar y orientar la economía nacional.

El artículo 26 dice que el Estado organizará un sis - tema de planeación democrática del desarrollo nacional - que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la de - mocratización política, social y cultural de la nación.- Esta planeación, para ser democrática, de acuerdo con el mismo artículo deberá contar con la participación de to - dos los sectores sociales a efecto de que los programas - de desarrollo sean un reflejo de las aspiraciones y de - mandas de todos los grupos sin excepción.

El artículo 27 que ya había sido modificado en mate - ria de asentamientos humanos con el fin de darle al Es -

tado los instrumentos necesarios para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de la población rural y urbana, en esta ocasión fue reformado en su fracción XX para incluir como misión del Estado la promoción del desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Esto viene a ser una confirmación de lo que señala el artículo anterior, pues si se quiere que la planeación sea democrática no debe excluirse a ningún sector y entonces es necesario buscar que participen de ella aquellos grupos que tradicionalmente habían quedado al margen, como los campesinos.

El artículo 28, que ya anteriormente había sufrido cambios con motivo de la nacionalización bancaria, fue adicionado dentro de este mismo espíritu de rectoría económica del Estado estableciendo acciones del gobierno tendientes a evitar el acaparamiento y la especulación con bienes de consumo popular y para garantizar la seguridad económica de la población, es decir, no solamente que haya una producción suficiente para cubrir las necesidades elementales de las clases mayoritarias, sino también que lleguen a precios accesibles a su poder. Este artículo enumera además las actividades estratégicas que de manera exclusiva el Estado deberá tener a su cargo y que no constituirán monopolio, y da el fundamento constitucional para la creación de los órganos que el cumplimiento de esta tarea haga necesarios.

Todos estos artículos por sí solos podrían darnos material suficiente para escribir amplios comentarios -- pues detrás de ellos hay todo un programa económico y político. Se pueden entender dentro de la tónica de modernización del Estado mexicano a la que ya nos referimos -- antes, esto es, el alejamiento del modelo económico de corte liberal que se siguió hasta hace unos quince años, que cumplió más o menos en forma satisfactoria con su -- misión de lograr la industrialización del país, pero a -- costa de graves desigualdades sociales.

A partir del régimen de Luis Echeverría se produjo un viraje pues empezamos a presenciar dos tendencias, -- por un lado un mayor involucramiento del Estado en la actividad económica y por el otro una disminución de las -- preferencias hacia el sector privado. Estos dos factores se agudizaron tanto que llegaron a desembocar en la confrontación que entre empresarios y gobierno se suscitó a mediados de la década pasada. Los términos en que ese -- conflicto entre los sectores público y privado fue planteado confluían en una sola idea: la disputa del liderazgo sobre la sociedad mexicana enarbolando aspiraciones -- radicalmente opuestas. Ese liderazgo a fin de cuentas -- fue conservado por el Estado y las reformas constitucionales que nos ocupan son una reafirmación de ese hecho, -- son el fundamento legal para el proyecto nacional en el que se pretende que prevalezcan los intereses generales -- sobre los particulares.

Sería demasiado extenso continuar con el análisis --

detallado de todas las atribuciones del Presidente de la República, por lo que finalizaremos este apartado simplemente enunciando algunas de las que hasta ahora no hemos mencionado y que no podemos omitir.

El artículo 3 le abre la posibilidad de actuar en materia educativa, un renglón básico para el fortalecimiento de la nacionalidad y de los valores propios de la cultura mexicana, aunque no se puede ocultar que el Estado ha perdido en este terreno muchos espacios frente a un sector privado desnacionalizado y con un proyecto político que en muchas ocasiones tiene más en común con intereses ajenos a nuestro país.

En materia agraria el artículo 27 le confiere enormes facultades y se puede decir que es la máxima autoridad en el país. Anteriormente esto era más evidente pues el Presidente tenía que emitir la resolución definitiva de los principales procedimientos agrarios, y por ello los campesinos veían en él casi a un dios. En este momento, a raíz de las reformas que se hicieron a la legislación agraria, muchas de estas atribuciones fueron delegadas al Secretario de la Reforma Agraria, pero de cualquier forma este personaje no hace otra cosa que llevar a la práctica la política que le indica el Presidente.

El ejercicio de la acción penal también está en manos del ejecutivo y lo realiza por conducto del Ministerio Público, del cual es jefe según lo señalado por el artículo 102.

En materia electoral también es la máxima autoridad

pues preside a la Comisión Federal Electoral por conducto del Secretario de Gobernación.

Las funciones jurisdiccionales tampoco le son ajenas pues órganos como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y algunos otros que se encuentran caracterizados como jurisdiccionales resienten una gran influencia por parte del ejecutivo a través de las facultades de nombramiento y de la supervisión que sobre ellos ejercen funcionarios directamente subordinados al Presidente, como el Secretario de Trabajo y Previsión Social o el Secretario de Hacienda y Crédito Público

C) El Poder Judicial.

El Poder Judicial de la Federación es depositado según el artículo 94 constitucional en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito. De todos estos titulares la constitución solamente se ocupa de la Suprema Corte de Justicia tal vez por tratarse del órgano máximo en la impartición de justicia.

Así, el segundo párrafo del artículo dispone que la Corte se compondrá de 21 Ministros numerarios y 5 supernumerarios, y funcionará en pleno o por salas. Se ha prestado mucho a discusión el funcionamiento por salas, sobre todo fue criticado por quienes en su momento creyeron que con ello se menoscababa el prestigio de la institución y-

se corría el riesgo de que existieran contradicciones en la jurisprudencia, por lo que lo más acertado era que --- siempre funcionara en pleno.

Este fue el criterio que triunfó en el Constituyente de 1917, pero con el transcurso del tiempo fue evidente -- su inconveniencia práctica, el rezago era abrumador y en 1928 se impuso la división por salas todavía subsistente. Además debe decirse que dada la diversidad entre los asuntos que cada sala maneja el riesgo de contradicciones en los criterios jurisprudenciales queda reducido a los puntos que les sean comunes, y en tales casos el pleno da la solución definitiva.

Como es de todos conocido, las salas en que se divide el máximo tribunal son cuatro, integrada cada una por cinco Ministros numerarios, que son los que actúan como -- titulares. Los Ministros supernumerarios tienen como función básica la de suplir a aquéllos y sólo en ese caso -- pueden llegar a formar parte del pleno.

El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, como ya hemos comentado, es hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación del Senado, el cual tiene un plazo improrrogable de diez días -- para emitir su parecer acerca del nombramiento propuesto -- pues su silencio se considera como una aceptación tácita.

Los requisitos para ser designado como Ministro los -- enuncia el artículo 95, y son los siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno -- ejercicio de sus derechos políticos y civiles. La ciudadan

nía mexicana se exige por tratarse del máximo puesto dentro de la administración de justicia, y dado que el prestigio del tribunal si depende en gran medida de la integridad y probidad de sus miembros, se requiere también -- tener el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.

II.- No tener más de sesenta y cinco años de edad, -- ni menos de treinta y cinco el día de la elección. La -- edad mínima se justifica porque la importancia del cargo -- exige cierta dosis de experiencia y prudencia, pero la má -- xima que se fija se antoja prematura por no ser el momen -- to en el que pueda considerarse a un profesionista como -- decrepito y en declive, sino que por el contrario, el ju -- cio suele ser más sereno, más acertado y más justo.

III.- Poseer el día de la elección, con antigüedad -- mínima de cinco años, título profesional de abogado, expe -- dido por la autoridad o corporación legalmente facultada -- para ello. Resulta perfectamente lógico el requisito pues -- to que se requiere una capacidad específica para la fun -- ción que se va a desarrollar.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido conde -- nado por delito que amerite pena corporal de más de un -- año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsi -- ficación, abuso de confianza u otro que lastime seriamen -- te la buena fama en el concepto público, inhabilitará pa -- ra el cargo, cualquiera que haya sido la pena. No se hace necesario mayor comentario pues la impartición de justi -- cia hace indispensable que quienes se encargan de ella --

sean sujetos íntegros y de indudable honestidad, de lo -- contrario la autoridad de las resoluciones sería seriamente cuestionada.

V.- Haber residido en el país durante los últimos -- cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la - República por un tiempo menor de seis meses. La razón de este requisito radica en el conocimiento de los problemas del país que proporciona la residencia en él.

Los Ministros gozan en principio de inamovilidad y - sólo pueden ser destituidos de su puesto en caso de incurrir en responsabilidad en los términos de la propia constitución, es decir, si se hacen merecedores de que se les inicie un juicio político o de que se proceda en su contra por la comisión de delitos.

La constitución previene también que la remuneración de los Ministros no puede ser disminuida durante el tiempo que permanezcan en el cargo. Esta, junto con la medida arriba citada, es una de las recomendaciones que desde -- los tiempos de Montesquieu se formulaban para proteger la autonomía del poder judicial y para hacerlo inmune a presiones que afecten su desempeño.

La competencia de los tribunales federales se ha dividido en atención a su naturaleza. Por un lado el artículo 103 los faculta para conocer de toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad Federal que -

vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de la autoridad de éstos -- que invadan la esfera de la autoridad federal.

Esta es la que se ha llamado la competencia política del Poder Judicial Federal pues tiene como finalidad el mantenimiento del orden constitucional y establece una relación de poder a poder entre el órgano jurisdiccional y las autoridades responsables del acto violatorio de la -- carta magna. Son estas facultades las que confieren al -- judicial el carácter de poder que algunos autores le niegen.

Por otro lado, el artículo 104 establece otro tipo -- de competencia relacionada exclusivamente con la activi-- dad jurisdiccional, porque su finalidad es sólo dar solu-- ción al caso concreto que se somete a su consideración. -- De acuerdo con dicho artículo los tribunales federales -- son competentes para conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o cri-- minal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación-- de leyes federales o de los tratados internacionales cele-- brados por el Estado mexicano. Nos encontramos aquí con -- su diferencia respecto de los tribunales locales, que con-- siste en el tipo de asuntos que atienden.

Contempla también esta fracción la posibilidad de -- que se creen tribunales de lo contencioso-administrativo-- encargados de dirimir las controversias entre la adminis-- tración pública federal o del Distrito Federal y los par-- ticulares. Un ejemplo de ellos es el Tribunal Fiscal de --

la Federación.

II.- De todas las controversias que versen sobre de recho marítimo.

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte.

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más - vecinos de otro.

VI.- De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Además, el artículo 105 dispone que corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Estas son las facultades del Poder Judicial Federal que nos sirven para darnos cuenta de que tiene importancia propia y de que son inadmisibles las opiniones que lo reducen a un simple departamento del ejecutivo. Desgraciadamente tampoco son del todo ciertas las afirmaciones que sostienen la total independencia del poder judicial y que ven en él a un celoso guardian de la legalidad y de la constitucionalidad de la actuación de las autoridades del Estado pues aun cuando es bastante impor-

tante el número de resoluciones de la justicia federal - que anulan actos de autoridad violatorios del orden constitucional, aquellas controversias en las que el ejecutivo tiene un interés especial son falladas siempre a su - favor.

CAPITULO VIII.
LA CONCENTRACION DE PODER EN
FAVOR DEL EJECUTIVO.

- A) Los Antecedentes. Juárez y Díaz.
- B) De la Constitución de 1917 en Adelante.

Una vez examinada la organización de los poderes -- del Estado en los diferentes textos constitucionales que han regido la vida de nuestro país, parecería innecesario tratar de llevar el análisis más allá de los límites señalados por la norma legal. Sin embargo, en el caso -- particular de México, no es suficiente con el estudio -- aislado y puro de la ley fundamental porque con ello sólo se obtiene una imagen incompleta y difusa de la manera en que se comportan los diversos elementos que forman el sistema constitucional.

La diversidad de caminos, a veces enorme, por los -- que nos conducen las normas abstractas y generales por -- una parte, y la realidad por la otra, nos hace recordar -- aquella vieja distinción que hacía Fernando Lasalle en -- tre la constitución real y la constitución ficticia. --- Aplicada a lo que es el objeto de nuestro trabajo hace -- que nos demos cuenta de que la constitución formal de Mé -- xico presenta un esquema de división de poderes y de pes -- sos y contrapesos, de manera que el conjunto es equili -- brado y armónico; la constitución real por el contrario,

ofrece una imagen muy distinta de las cosas, un ejecutivo que absorbe la mayoría de las atribuciones públicas, que con frecuencia invade el campo de acción propio de los otros poderes y que opaca cualquier otra manifestación que pretenda competir con su poder.

Debido a estas diferencias es necesario que el estudio que ya hemos realizado de la organización formal de los poderes sea complementado tomando en consideración otros factores que influyen tanto en el sistema que lo distorsionan hasta hacer aparecer contradictorias a la teoría y a la realidad. Esto es lo que en las páginas siguientes trataremos de hacer.

A) Los Antecedentes. Juárez y Díaz.

Este predominio del poder ejecutivo no es un fenómeno reciente, por el contrario, ha sido el rasgo que caracteriza al sistema y que en no pocas ocasiones ha degenerado en dictaduras.

Después de la independencia las cosas no podían conducir más que a la centralización del poder. Aunque con las primeras constituciones se intentó dar a la nación una organización basada en instituciones, los hechos imponían derroteros muy distintos, el país no podía alcanzar la paz y la unidad pues los levantamientos y sublevaciones se sucedían con alarmante frecuencia, de manera que la sociedad, cansada de convulsiones, buscó la

seguridad y el orden que las leyes no podían darle en -- los caudillos. Esta es la causa de que en los primeros -- treinta años de vida independiente nos encontremos prácticamente con una sola personalidad relevante, Antonio -- López de Santa Ana, quien gobernó bajo el amparo de constituciones tan distintas como las de 1824, 1836 y 1843, -- aunque no se puede decir que las haya respetado pues -- siempre terminaba por considerarlas demasiado estrechas -- y tomaba el camino de la dictadura.

Con Benito Juárez se produciría un cambio notable. -- Ajeno al ejército, su poder no fue originado por un le--vantamiento ni lo sostuvo con el único argumento de la -- fuerza de las armas, sino que procuró siempre darle un -- barniz de legalidad, por eso se ha dicho que Juárez esta -- bleció la dictadura legal.

Cuando Juárez ascendió al poder estaba convencido -- de que si ligaba su gobierno a la Constitución de 1857 -- no llegaría muy lejos ya que el panorama de un país des--integrado geográficamente, agobiado por la más espantosa bancarrota y sin ninguna unidad política o ideológica -- después de una larga cadena de guerras, resultaba incom--patible con el federalismo y con una división de poderes en la que el ejecutivo quedaría sometido al Congreso. La única salida era entonces ir más allá de los límites que imponía la constitución y concentrar todo el poder en el gobierno central cuyo mando se entregaría al Presidente -- de la República.

A este respecto Rabasa escribió lo siguiente: "La --

Constitución, que para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parciales y guiar huestes, era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites"; y agregaba más adelante: "No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, - ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto de 11 de diciembre que le concedió facultades omnímodas, sin más restricción que encaminarlas a la salvación de la Patria, ningún obstáculo encontró en su áspero camino que no fuera allanable; substituyó al Congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al Presidente de la Corte Suprema; y fue más allá: substituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la ley de diciembre le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la Patria". (50)

Estos dos párrafos son bastante ilustrativos acerca de la magnitud del poder que Juárez llegó a reunir en su persona, el cual, de no ser por su muerte en 1872, seguramente se hubiera prolongado por un largo tiempo.

Con Porfirio Díaz la situación fue muy distinta, él alcanzó el poder mediante una revolución que lo liberaba de todo compromiso con el pasado y a diferencia de Juárez no tuvo que justificarse con la constitución, sus títulos de legitimidad eran su popularidad y su prestigio de héroe emanados de la lucha armada, de manera que al influjo de su personalidad el poder nacional se convirtió en poder personal.

Dueño de una habilidad extraordinaria, Díaz logró la estabilidad y el control del país primero sometiendo a todos los elementos que se oponían a su régimen y luego planteando una política de conciliación entre los diversos grupos de la sociedad. En los Estados, que en la época de Juárez tenían fuerza propia e incluso llegaban a sublevarse contra el gobierno del centro, se eliminó la autonomía y pasaron a convertirse en valiosos aliados -- por mediación de los amigos de Díaz que habían llegado a ser gobernadores; a los terratenientes e inversionistas se les atrajo merced a la concesión de estímulos y privilegios especiales; a la clase media y a los profesionistas se les absorbió en la burocracia gubernamental; a los caciques se les incorporó al ejército regular gozando de facultades para aplicar la ley y mantener el orden en sus localidades; y, con el clero, en lugar de comba--

tir, se llegó a establecer un pacto de convivencia y ayuda mutua.

Así, con todas las clases importantes para su proyecto personal apoyándolo, Porfirio Díaz consiguió dejar atrás lo que sus aduladores llamaban el periodo de anarquía y erigió un gobierno que produjo como resultados, - en lo político, la estabilidad y el orden, y en lo económico, un sorprendente crecimiento de las fuerzas productivas. Por ello Rabasa, que fue uno de esos aduladores, - califica a la dictadura porfirista como benévola y la señala como la más fecunda de que haya ejemplo en la historia de nuestro continente.

Tanto Juárez como Porfirio Díaz, sin proponérselo, - iniciaron en México la tradición del ejecutivo fuerte. - Amparados, en la ley el primero y en su prestigio el segundo, concentraron en su persona todos los poderes con el propósito de estructurar un gobierno capaz de conseguir la paz e iniciar el desarrollo económico del país. - Solamente había una objeción: se habían convertido en -- dictadores contrariando los preceptos de una constitu-- ción a la que consideraron incompatible con los imperati-- vos que planteaba la realidad económica y social.

Este pequeño detalle sería salvado después de la revolución de 1910, cuando el Constituyente de Querétaro - introdujo en la Carta Magna todos los elementos necesarios para garantizar un gobierno estable, activo y fuerte en el que se favorece al poder ejecutivo con una esfera de facultades mucho más amplia que la de los otros --

dos poderes.

El principal promotor de la idea fue Venustiano Carranza, cuyo proyecto de constitución fue aprobado casi sin modificaciones. El maestro Daniel Cosío Villegas decía que los constituyentes de 1917 habían trabajado inspirándose en el libro "La Constitución y la Dictadura", de Emilio Rabasa, pero más que el propio Congreso, quien estaba influido por las ideas de dicho autor era Carranza y muestra de ello fue que en la apertura de sesiones en Querétaro pronunció un discurso en el que prácticamente reproducía sus ideas.

El objetivo central de Rabasa era justificar la dictadura de Porfirio Díaz diciendo que en lugar de criticar a las personas habría que hacerlo con la Constitu---ción de 1857 porque en ésta se había dejado desamparado al ejecutivo frente al Congreso y la Suprema Corte, cuya acción, dentro de los lineamientos de la legalidad, podía anularlo y convertirlo en un juguete sin voluntad -- propia.

Este fue el mismo argumento que Carranza manejó y -- así, refiriéndose a los pueblos latinoamericanos, en su discurso pueden leerse párrafos como el siguiente: "Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan toda vía de Gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada -- instante y con el más fútil pretexto a desmanes; pero -- por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por Gobierno fuerte se ha tomado al Gobierno des-

pótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos".⁽⁵¹⁾ Dentro de esta clase de gobierno que se proponía, la fuerza debería radicar en el ejecutivo, correspondiendo al legislativo sólo la facultad de legitimar esa fuerza.

Teniendo como pasado inmediato la dictadura más prolongada de nuestra historia lo lógico era esperar que se siguiera considerando al legislativo como el principal - de los poderes y que se buscaran mecanismos para impedir que los presidentes continuaran convirtiéndose en dictadores. Sin embargo, integrado el Constituyente por una - mayoría adicta a Carranza, a fin de cuentas se redujeron las facultades del Congreso y se le dió carácter constitucional a la actuación que en la práctica ya había venido desarrollando el ejecutivo. En otras palabras, el gobierno dictatorial que, por encontrarse al margen de la ley, no podía producir el orden de la misma forma en que las tinieblas no pueden producir la luz, gracias a los - legisladores y a semejanza del mago que con un pase logra transformar las cosas, dejaba de serlo, dejaba de -- ser dictatorial para convertirse simplemente en el go--- bierno fuerte que sería la solución a todos los problemas de la nación.

⁵¹ Citado por: Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen, - México, Ediciones Era, Serie Popular, p.p. 237-238.

B) De la Constitución de 1917
en Adelante.

A partir de la Constitución de 1917 se inició en -- nuestro país un régimen de presidencialismo tan acentua-- do que la teoría de la división de poderes pronto se des-- virtúo para que el Presidente de la República se convir-- tiera en el elemento más importante de la organización -- política. Puede decirse que en México si se cumplió con-- la idea de Bolívar de hacer del ejecutivo un sol que --- irradia vida.

Para algunos autores la explicación de este predo-- minio del ejecutivo se encuentra en las facultades que - en la propia Constitución se le otorgan, sin embargo, no se puede decir que sea ese el factor determinante del fe-- nómeno porque de cumplirse con todas las disposiciones - de nuestra Carta Magna el Congreso de la Unión tendría - fuerza suficiente para representar un efectivo contrape-- so. Además, en el extremo opuesto, el hecho de que el -- ejecutivo pueda constitucionalmente presentar ante las - cámaras proyectos de ley no explica por sí mismo la ra-- zón de que casi todas las iniciativas provengan de ese - poder y que en la realidad nos encontremos prácticamente ante una delegación de la facultad de legislar.

Por estas razones, a más de que ya las estudiamos - anteriormente, baste ahora referirnos a las facultades - que conforme a la Constitución corresponden al Presiden-- te como lo hace Jorge Carpizo: "Podemos decir, en una -- forma general, que en México, el Presidente tiene en sus

manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público, seguridad social y culto religioso. Es el jefe del ejército y de hecho, de su partido. Nombra a los personales-políticos, diplomáticos, judiciales y militares más relevantes del país. Es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes de la nación, como la declaración de guerra; legisla en los casos de emergencia; y aun en tiempos normales es el colegislador más importante, ya que la gran mayoría de las leyes fueron proyectos suyos".⁽⁵²⁾

Así pues, en este apartado nos referiremos a las que el mismo autor llama facultades metaconstitucionales del Presidente por no derivar de los textos legales sino del propio sistema político mexicano. Sin embargo, para entenderlas mejor, es pertinente que primero recordemos en forma general cual era la situación del país al término de la revolución y como nació el actual Partido Revolucionario Institucional, que es la otra pieza clave del sistema.

Como una consecuencia necesaria de toda lucha armada, el ambiente posterior a la revolución de 1910 fue el propicio para el florecimiento de los caudillos. La clase dirigente surgida no podía calificarse como homogénea

⁵² Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, - México, Universidad Nacional Autónoma de México, -- 1982, p.p. 294-295.

y unificada sino que por el contrario, las múltiples facciones existentes con frecuencia entraban en pugnas y -- obstaculizaban la creación de un verdadero poder central a tal grado que una de las principales preocupaciones de Carranza, ya como Presidente, fue lograr la pacificación del país.

Esta situación, en la que cada General que había participado en la lucha contaba con su propio ejército formado con base en el lazo de la lealtad hacia su persona y que a la menor provocación se levantaba en armas, no pudo ser manejada por Carranza pues fue derrocado por un golpe de Estado que propició su intención de que un civil le sucediera en la presidencia. Alvaro Obregón, Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles, con la llamada rebelión de Agua Prieta, demostraban que en ese momento nadie arrebataría el poder a los Generales triunfantes de la revolución, es decir, a los caudillos.

Cuando Obregón llegó a la presidencia su personalidad y su prestigio fueron suficientes para reunir a su alrededor la lealtad y el respeto de los militares, de manera que aun cuando logró centralizar el poder no lo hizo creando instituciones y la situación volvió a ser crítica cuando, para tomar su lugar como Presidente, prefirió a Calles sobre de la Huerta. Este hecho resultó -- trascendental porque provocó lo que se conoce como la rebelión delahuertista, que para ser sofocada hizo necesaria la eliminación en el campo de batalla de muchos de los militares que se sentían capaces de disputar el po--

der a Obregón. Al final éste quedaba como único personaje con la fuerza suficiente para aglutinar a la élite político-militar ya más depurada y homogénea.

El otro momento culminante lo representa el asesinato del propio Obregón durante el periodo de gobierno de Calles. Este acontecimiento amenazó con causar nuevas luchas intestinas y puso de manifiesto que los cimientos del sistema eran en extremo débiles, ya que su estabilidad y sostenimiento dependían de los atributos personales de los caudillos y desaparecido el más destacado de ellos la crisis que se planteaba era grave.

Fue este el clima en el que Plutarco Elías Calles pronunció su célebre mensaje en el que señalaba que había sonado la hora para que México dejara de ser un país de hombres y caudillos y pasara a ser una nación de instituciones y de leyes, como preludio a lo que habría de ser uno de los pasos decisivos para transformar el poder personal en poder institucional: la creación de un partido nacional que evitara el desgajamiento de lo que ya era conocido como la familia revolucionaria y que estableciera formas civilizadas para dirimir las luchas por el poder.

Las verdaderas intenciones de Calles no eran las de introducir al país por la senda de la institucionalidad, en realidad él veía en el partido un instrumento para perpetuarse en el poder de manera que los primeros años de dicha organización sólo fueron una prolongación de las experiencias anteriores y el hombre de Guaymas ejer-

ció un poder personal que lo llevó a ser designado como Jefe Máximo de la Revolución. Sin embargo, aun cuando — fue concebido con fines personalistas y para solucionar una crisis muy concreta, el partido significaba que el — caudillismo se apoyaba en mecanismos institucionales y — si de momento lo consolidaba, a la larga lo condenaba a su fin. Calles mismo no alcanzó a vislumbrar con claridad los alcances y posibilidades de su creación e intentó, mediante una institución, seguir ejerciendo su influencia personal y en principio aparentemente triunfó, — sin embargo, la disciplina partidaria fue imponiéndose y produciendo modificaciones importantes que en realidad — si despersonalizaron al poder e hicieron de la institucionalidad un fenómeno irreversible. Calles creó y utilizó al partido, pero a la postre éste escapó de su control y terminó por convertir al caudillo sonorenses en su víctima.

El Partido Nacional Revolucionario, que después sería Partido de la Revolución Mexicana y finalmente Partido Revolucionario Institucional, no contó en sus inicios con ninguna participación de las mayorías y era solamente una no muy confiable coalición de fuerzas sometidas a la dirección de un Comité Ejecutivo Nacional, pero gradualmente fue transformándose hasta que en la presidencia de Lázaro Cárdenas llegó a ser un verdadero partido de masas en cuyas filas quedaban comprendidos la mayor parte de los sectores obrero y campesino y de las clases medias urbanas. Se establecía una especie de alianza en-

tre el Estado y esos grupos por virtud de la cual ciertos puestos públicos, curules, subsidios, tierras y créditos para los campesinos, prestaciones para los trabajadores, etc., se otorgaban a cambio de actos de adhesión y fidelidad. El partido se convirtió en un formidable instrumento de control que, en manos del ejecutivo, aumentó considerablemente su poder.

A lo anterior debemos agregar la institucionalización de las demandas de campesinos y obreros mediante su incorporación a la Constitución en los artículos 27 y 123. Esta medida llegó a ser en la práctica una arma que el Presidente amenazaba con utilizar ante cualquier oposición y un instrumento que le permitía movilizar a las masas con cualquier pretexto, con lo que su fuerza también se veía incrementada.

Celebrado este verdadero contrato social que colocaba al Presidente como árbitro supremo de todos los sectores y conducto por el cual debían realizar la promoción de sus intereses, el poder presidencial fue despersonalizándose y haciéndose institucional, es decir, derivaba ya del cargo y entonces cualquier Presidente, por su sola investidura, sería en adelante un Presidente fuerte.

Después de lo que hemos dicho, resulta fácil darse cuenta de la magnitud de la fuerza que el Presidente adquiere gracias a la jefatura real que ejerce sobre el Partido Revolucionario Institucional, que no es el único pero sí el aplastantemente dominante en nuestro país.

Dentro de la organización interior del partido to--

dos los poderes se centralizan en el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, pero a este funcionario en realidad lo nombra y remueve libremente el Presidente de la República de manera que deben interpretarse como órdenes de éste todas las actividades desarrolladas por los órganos del partido.

A partir de esta jefatura se desprenden para el Presidente otras facultades, como la designación de los candidatos a las presidencias municipales de los principales ayuntamientos y de los candidatos a Senadores y Diputados Federales que, salvo un verdadero cataclismo político, habrán de integrar el Congreso de la Unión. Esta es la verdadera causa de la sumisión del poder legislativo pues tanto Diputados como Senadores, por lo general, tienen la aspiración de hacer una larga carrera política y esto no depende de su actuación en favor de la entidad o distrito al que representan, sino de la buena voluntad de los dirigentes del partido y, en última instancia, -- del Presidente de la República, con quienes tienen que mostrarse obedientes y leales.

El nombramiento y remoción de los gobernadores también corresponde al Presidente de la República en una negación absoluta de la democracia y del federalismo. A este respecto Roger D. Hansen cita un ejemplo concreto: -- "Un antiguo gobernador de Baja California ha hecho el siguiente relato de su propia selección y del proceso general para la designación de los dirigentes, que se realiza dentro del PRI: 'Yo fui escogido y previamente desig-

nado por el Presidente de la República, en ese entonces - mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos - los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, - han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta - el presente. Esta es una verdad axiomática ... El jefe - del Ejecutivo puede elegir buenos o malos funcionarios y el público es el que recibe los beneficios o los perjuicios que emanan de la actuación del funcionario designado. (Una vez que un aspirante es elegido por el Presiden te) la batalla está ganada, se ha obtenido la victoria - en las salas de espera de las oficinas de gobierno. En-- tonces los sindicatos obreros, las organizaciones campe-- sinas, el sector popular, el partido, lo declaran el Can didato Oficial, y así es como el candidato se convierte - en el hombre del día, una persona con talento, elogiada - en todos aspectos y considerada como una persona con --- grandes méritos revolucionarios' (...)"⁽⁵³⁾

En la misma forma en que la designación de candida-- tos a Diputados y Senadores explica la sumisión del po-- der legislativo, la designación de los gobernadores es - la razón de la inexistencia de una verdadera Federación, pues los ejecutivos locales se sienten obligados a guardar respeto y agradecimiento a quien los colocó en el -- cargo.

Una vez designado el gobernador, el gobierno cen--- tral, es decir, el Presidente de la República, tiene múl

⁵³ Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1975, p.p. 147-148.

tiples controles sobre él, como las ayudas económicas a los presupuestos locales siempre insuficientes, la asignación de partidas para la realización de obras, el uso de los sectores locales del partido oficial, etc., y para los casos extremos de insubordinación puede hacer uso de su facultad de removerlo.

La remoción en tales casos no tiene lugar en la misma forma en que sucedería con un Secretario de Estado -- por ejemplo, sino que se guardan ciertas apariencias. En la práctica los medios van desde la insinuación para que el gobernador presente su renuncia o solicite una licencia, hasta la declaración de desaparición de los poderes de la entidad en los términos de la fracción V del artículo 76 constitucional por una Cámara de Senadores sin ningún espíritu crítico y siempre adicta al Presidente.

Finalmente examinemos la que tal vez sea la más importante de las atribuciones del Presidente y que hace que su poder llegue al punto más alto: la designación de su sucesor.

A este respecto hay unanimidad, tanto autores nacionales como extranjeros coinciden en afirmar que el Presidente entrante ha sido designado por su antecesor; en lo que nadie ha sido capaz de arrojar luz es en cuanto al procedimiento de selección que culmina con la transformación de un ciudadano que hasta entonces ha sido sólo un buen funcionario en el mejor hombre de la nación y en el poseedor de todas las virtudes humanas, o, en las palabras del maestro Cosío Villegas, con el destapamiento --

del rey o sacerdote signado con el óleo santo.

Algunos autores afirman que se consulta a lo que --ellos llaman el círculo íntimo de la familia revolucionaria, otros señalan como elemento de peso a la opinión de los ex-presidentes, alguno se atreve a decir que la opinión pública es considerada, e inclusive se elaboran listas de los requisitos que el elegido debe reunir, pero a decir verdad nunca nadie ha propuesto una solución satisfactoria.

Tal vez lo que sucede es lo que un periodista afirma en la forma siguiente: "No hay, pues, técnicas de estudio que puedan hallarse en textos políticos de venta -- en las librerías. Los secretos, mejor guardados que aquellos de los alquimistas, no se trasminan. Los indicios -- se encuentran uno aquí y el siguiente en Turquestán, uno hará catorce años y el otro pasado mañana, pero eso es -- válido sólo esta vez; para la próxima cambiarán las secuencias". (54)

El tema de la sucesión presidencial en nuestro país es apasionante y por sí sólo ofrece material para escribir muchas cuartillas, pero no es nuestro foco de atención, así que simplemente para confirmar que es el presidente saliente quien designa a su heredero citaremos un relato que de paso desmiente las supuestas consultas a los ex-presidentes. Escribía Cosío Villegas que en octubre de 1969 Lázaro Cárdenas fue visitado por un funciona

rio que llevaba el encargo del Presidente Díaz Ordáz de comunicarle que el P.R.I. había decidido apoyar la candidatura de Luis Echeverría, a lo que Cárdenas, después de agradecer la atención, comentó: "Los mismos procedimientos han seguido los presidentes anteriores: participarlo cuando ya han tomado la resolución sobre su sucesor"⁽⁵⁵⁾

Es un hecho pues, sin lugar a dudas, que el Presidente tiene la prerrogativa de designar a su sucesor, cómo lo hace y qué factores influyen sobre su decisión, -- eso todavía es un misterio pero es uno de los elementos que contribuyen a convertirlo en el eje alrededor del -- cual gira todo el sistema político mexicano.

Todo este cúmulo de facultades que el Presidente de la República reúne en su persona hacen que entre ciertos sectores sea visto como un personaje casi mágico y fuera de la realidad que todo lo puede. En verdad no hay tal -- omnipotencia pero poco falta, el poder presidencial es -- tan grande que incluso se llegan a hacer comparaciones -- con monarcas absolutos como Felipe II o Federico II. Pablo Neruda decía que México vive en la democracia más -- dictatorial del mundo y Octavio Paz se asombra de que -- con tal poder entre nuestros presidentes no haya habido -- ni Calígulas ni Nerones, y Cosío Villegas puntualiza genialmente señalando: "Por eso se ha dicho que la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de --

⁵⁵ Cosío Villegas, Daniel. La Sucesión Presidencial, -- México, Cuadernos de Joaquín Moritz, 1975, p. 17.

ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta. Y la -
circunstancia de que para ser presidente sea preciso per
tenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comen
tarista chocarrero a afinar la definición anterior di---
ciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal y-
Hereditaria en Línea Transversal". (56)

56. Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano, México, Cuadernos de Joaquín Moritz, 1981, p. -
31.

CAPITULO IX.

LA ACTUACION DE LOS FACTORES DE
PODER Y LOS PARTIDOS POLITICOS.

- A) Los Factores de Poder.
- B) Los Partidos Políticos.

A) Los Factores de Poder.- Ya hemos visto que en el terreno puramente formal México adoptó la forma de gobierno republicana, democrática, representativa, federal y que el poder del Estado fue dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial conforme a las ideas de los pensadores franceses del siglo XVIII. Sin embargo, en la realidad se ha venido a configurar un sistema completamente distinto en el que vemos que no existe una verdadera federación puesto que los Estados se encuentran sometidos al control del gobierno central y que la división de poderes también es irreal porque el ejecutivo, en particular el Presidente de la República, ejerce un absoluto predominio sobre el legislativo y el judicial.

Tomando en consideración sólo estos elementos, la conclusión obligatoria sería que el Presidente está investido de un poder sin límites, pero estaríamos equivocados porque nuestra perspectiva es hasta ahora incompleta. La actividad política no queda circunscrita exclusi-

vamente a los terrenos del quehacer público, sino que -- fuera de ellos existen grupos de la sociedad poderosos -- que se esfuerzan porque sus intereses prevalezcan y que los órganos del Estado procedan de conformidad con ellos. Estos grupos son los llamados factores reales de poder, -- cuya presencia y peso dentro de la sociedad debe tomar -- en cuenta el gobernante a la hora de llevar a la práctica una determinada decisión.

Pablo González Casanova resume esta idea diciendo -- lo siguiente: "De hecho la comparación del modelo con la realidad no sólo deja entrever la imagen de un régimen -- presidencialista, sino que a cada paso hace crecer la -- idea de que el poder presidencial no tiene límites. Sólo el análisis de los verdaderos factores del poder y de la estructura internacional conduce a la delimitación y relativización del poderío presidencial".⁽⁵⁷⁾

Según este mismo autor los factores de poder en México son: a) Los caudillos y caciques regionales y locales; b) El ejército; c) El clero; d) Los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros.

En cuanto a los caudillos y caciques regionales su existencia pudo ser importante en los años inmediatamente posteriores a la revolución, cuando era todavía frecuente encontrar personajes dueños y señores absolutos -- de un territorio y cuyo poder era superior al de las autoridades municipales y estatales y, en ocasiones, al --

del mismo Presidente en turno. Pero tales personajes son propios de las sociedades tradicionales y en la medida - en que el país empezó a modernizarse, en lo político y lo social, los poderes locales y regionales de este tipo se debilitaron y fueron opacados por el fortalecimiento del poder presidencial.

En este hecho, ya lo hemos dicho, es muy importante la creación del Partido Nacional Revolucionario puesto - que en sus principios no fue otra cosa que una coalición de caudillos y de caciques que se decían revolucionarios en la que éstos cedían su fuerza y su poder al gobierno del centro a cambio de otros privilegios que los fueron transformando gradualmente en hacendados o empresarios - incorporados a la alta burguesía rural, ajenos a su pasado agrarista y revolucionario.

El desarrollo del país también jugó un papel importante. La construcción de caminos, el mejoramiento de -- los medios de comunicación, el establecimiento de fábricas y comercios, permitieron a la gente ampliar su círculo y escapar del dominio del hombre fuerte de la región. Por ello Arnaldo Córdova dice que el caudillismo y el presidencialismo "Se dan como dos etapas de un mismo proceso, pueden y de hecho así ocurre, coincidir en un - determinado momento. Pero son categorías históricas radicalmente diferentes, por lo menos en los países latinoamericanos: el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales; el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentaliza---

ción. En nuestro país, por lo demás, el presidencialismo se impone mediante la lucha contra el caudillismo y sólo al cabo de su más completa destrucción". (58)

En el panorama actual el Presidente de la República ha terminado por imponerse a todos los poderes regionales y si bien en algunas entidades subsisten situaciones muy aproximadas al cacicazgo, como Guerrero y la zona -- del Golfo de México por ejemplo, los personajes poderosos siempre se someten a los designios del gobierno del centro.

Con el ejército sucede lo mismo que con los caudillos y caciques pues en el México posterior a la revolución aquéllos no eran otros que los militares que habían participado en la lucha armada y conservaban prestigio, influencia y fuerzas armadas que los respaldaban en sus aspiraciones por alcanzar el poder.

Paradójicamente las medidas tendientes a establecer un control sobre los caudillos militares y que terminarían con el desplazamiento del ejército como corporación de la lucha política, fueron iniciadas por el más destacado de ellos, Alvaro Obregón. Estas medidas fueron desde la corrupción de los jefes militares mediante el otorgamiento de recompensas materiales y privilegios, hasta su exterminio material en el campo de batalla durante la rebelión de 1923 e a través de misteriosos asesinatos.

58 Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político -- en México, México, Ed. Era, Serie Popular, 1977, -- p. 49.

Pero son importantes la fundación del Partido Nacional revolucionario y la profesionalización del ejército iniciada durante el gobierno del General Calles. Ya vimos que el partido representó la unificación de todos -- los elementos que se ostentaban como revolucionarios y -- que se encontraban dispersos, y, la renuncia a las armas como vehículo que los habría de llevar al poder. En esa forma, al mismo tiempo que se avanzaba en el camino de -- la institucionalidad, el gobierno tenía un excelente medio de control sobre los hombres de uniforme. Este proceso de disminución del poderío militar culminaría en el -- periodo de Lázaro Cárdenas cuando, a través de las grandes centrales obreras y campesinas, se dió al partido una base popular más amplia que dotaba al Estado de un magnífico resguardo contra cualquier levantamiento militar.

Lo anterior, aunado a otras medidas inherentes al -- propio ejército, como la reducción del número de efectivos y de su presupuesto, la capacitación del personal militar, la modificación de la legislación sobre la materia y la rotación de los comandantes de zonas militares, terminaron con el poder personal de los jefes del ejército y éste se convirtió en un cuerpo profesional sometido a la autoridad del Presidente de la República.

Así pues, en la medida en que se van creando las -- instituciones del sistema político mexicano, el militarismo fue perdiendo importancia como fuerza política hasta llegar a ocupar la posición que actualmente conserva, es decir, la de una columna decisiva para la sustenta---

ción del sistema, pero no su dirección, y no hay indicios de que este estado de cosas cambie, al menos mientras los civiles sean capaces de mantener la estabilidad socio-política.

Un autor a este respecto señala: "En la composición de la burocracia política que encabeza al Estado mexicano coexisten dos ramas: la civil y la militar. Políticamente hablando, la primera es preponderante desde hace varios lustros, correspondiendo su predominio precisamente a la propia estabilidad política. Sin embargo, la rama militar de la burocracia política es una última instancia para la perpetuación de las relaciones de dominación. Mientras la rama civil esté en posibilidades efectivas de garantizar la conciliación entre las clases, la rama militar continuará como hasta ahora. Por tanto, las fuerzas armadas se mantendrán en sus cuarteles, y únicamente saldrán para cumplir funciones destinadas a asegurar el sistema de relaciones de poder". (59)

No obstante, creemos que esta desaparición de los primeros planos políticos no se puede considerar definitiva pues el militarismo puede renacer en cualquier instante y el ejército si cuenta con los elementos de organización, fuerza y disciplina necesarios para llegar al poder por lo que su existencia debe estar siempre en la mente del gobernante a la hora de tomar una decisión.

59 Boils, Guillermo. *Los Militares y la Política en México*, 1915-1974, México, Ediciones El Caballito, -- 1975, p. 170.

La iglesia siempre se ha encontrado presente en los episodios más relevantes que nuestro país ha protagonizado, pero por desgracia su influencia casi nunca ha estado al servicio de las causas más justas. Ya es por todos nosotros sabido que muchos de los levantamientos armados que durante el siglo pasado hicieron imposible la estabilidad política de la nación, fueron orquestados por el clero que veía amenazado todo su poderío no espiritual, sino económico.

En la misma forma en que la iglesia europea pretendió imponer su autoridad a los Estados durante la Edad Media, en México fue el principal obstáculo que enfrentó la reforma liberal que pretendía la separación definitiva del clero y el Estado y el inicio de la supremacía de éste, y que en el terreno económico iba a provocar la pérdida de la inmensa fortuna que tenía a la iglesia colocada como el principal latifundista y prestamista. Por ello las autoridades eclesiásticas no vacilaron en promover guerras civiles e incluso la invasión extranjera. Se mejante actitud fue consignada por la propia Emperatriz-Carlota al escribir que "Con gusto dejarían sus sitiales y su cruz pero no sus rentas".⁽⁶⁰⁾

Derrotada en la reforma, la iglesia resurgió durante el gobierno de Porfirio Díaz quien buscó en ella uno de sus apoyos, de tal manera que para la entrada del si-

60

González Avelar, Miguel. "Relaciones Estado-Iglesia" en La Constitución de Apatzingán y Otros Estudios, México, Secretaría de Educación Pública, Col. Sep-Setentas, 1973, p. 137.

glo su situación era semejante a la que tenía antes de la reforma.

Obviamente, la revolución representó una nueva amenaza para su reconstruido poderío y las autoridades eclesiásticas se atrevieron inclusive a protestar contra la Constitución de 1917, poniendo en duda su validez. Así fue creándose una atmósfera de confrontación entre la iglesia y el gobierno que hizo explosión con la rebelión cristera, que duraría de 1926 a 1929. A partir de entonces la persecución religiosa por parte del gobierno cesó y la iglesia encauzó su acción por vías legales, hasta que con Lázaro Cárdenas las relaciones entre ambos llegaron a ser tan armónicas que la alta jerarquía religiosa apoyó la expropiación petrolera y exhortó a los feligreses a hacerlo.

La visita del Papa Juan Pablo II representa el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre el Estado mexicano y la iglesia, pues a partir de ella algunos sectores del clero empiezan a utilizar un lenguaje ya exento de sigilo y a formular reclamos como el reconocimiento de derechos políticos a los curas, aunque también es preciso mencionar que salieron a la luz tendencias más identificadas con causas auténticamente populares.

Actualmente se pueden identificar tres tendencias dentro de la iglesia. En primer lugar tenemos a la línea de alianza con el Estado, que es la mayoritaria y la heredera de la negociación cristera; la alianza no es tan estrecha y cordial ya que hay cierta crítica aunque no -

de militancia ni de lucha y más bien se enfoca hacia la política exterior. La segunda es la de convergencia partidaria con partidos como el de Acción Nacional y el Demócrata Mexicano, que tiene mucho que ver con la visita papal y que sostiene que la iglesia debería modernizarse y ser capaz de combatir todo obstáculo que se interponga en el camino hacia el mejor desarrollo del alma, incluyendo al Estado. La última tendencia es la de compromiso con la marginación y la miseria, que rechaza el rol tradicional de la iglesia competente exclusivamente respecto de problemas espirituales y que se involucra en cuestiones materiales.

No puede decirse en definitiva que la iglesia se encuentre sometida a los límites que la Constitución le marca pues despliega una gran actividad en materia educativa y apoya a los llamados partidos confesionales, existen numerosas organizaciones católicas que con frecuencia realizan manifestaciones y actos públicos, y se distribuyen en los templos del país publicaciones llenas de comentarios políticos. El clero es un factor determinante que ha sabido adaptarse a las transformaciones del país, no es ya la fuerza que actuaba abiertamente a favor o en contra de los gobiernos, pero su presencia es uno de los elementos más importantes en la política mexicana.

Por último, González Casanova menciona a los latifundistas y empresarios nacionales y extranjeros. En cuanto a los latifundistas, luego de ser uno de los prin

cipales pilares del régimen de Porfirio Díaz, fueron eliminados casi en su totalidad como grupo con peso propio dentro del sistema por la reforma agraria iniciada a raíz de la inclusión del derecho de los campesinos a poseer tierras, en el artículo 27 constitucional. Es cierto que todavía se denuncia ocasionalmente la existencia de latifundios pertenecientes, por lo regular, a ex-funcionarios o personajes influyentes, pero ya no puede hablarse de una clase que en un momento dado pueda actuar como aliado o enemigo del gobierno. Ahora el campo mexicano está poblado por pequeños propietarios y ejidatarios que se encuentran sometidos a un férreo control a través del partido oficial.

El sector empresarial en cambio, si constituye un factor cuya fuerza lo coloca por encima de los simples grupos de presión para aparecer como un grupo capaz de disputarle a la burocracia política el liderazgo del Estado mexicano, como de hecho ha sucedido.

Los puntos de vista que el sector privado defiende con mayor ahínco pertenecen al terreno económico y consisten fundamentalmente en que debe darse prioridad al crecimiento económico antes que a la distribución, y ese crecimiento es posible a través de la empresa privada -- más que de la empresa pública; el crecimiento exige estabilidad y ésta puede conseguirse no con los controles de precios sino con controles salariales y se requiere que en el proceso de toma de decisiones en general deje de atenderse a consideraciones políticas a efecto de que

sean técnicamente más convenientes para la economía nacional.

Para su defensa, las principales armas con que cuenta han sido la reducción de las inversiones, el retiro - de productos del mercado y el envío de capitales al extranjero, con lo que en no pocas ocasiones ha logrado -- que el gobierno reconsidere sus decisiones. Pero lo que hace temibles rivales a los empresarios es que no actúan en forma aislada y desordenada pues cuentan con todo un aparato político cuya formación ha obedecido a las exigencias de las circunstancias.

"La creación de CONCANACO (comerciantes) y CONCAMIN (industriales) en 1917 y 1918, respectivamente, respondió al 'radicalismo' de la legislación constitucional de 1917 (según la percibieron los empresarios), pero además respondió al proyecto de Carranza para edificar una --- alianza entre la burocracia político-militar y los empresarios. COPARMEX (el 'sindicato' empresarial), creado en 1929 a iniciativa del entonces grupo Monterrey, respondió a las demandas formuladas por la CROM durante la segunda parte de la década de los veinte, para pasar la -- ley laboral de 1931. El PAN fue creado en 1939 para cuidar la línea moderada de Avila Camacho que la fracción - económica había ganado al apoyar financieramente la rebelión de Cedillo y la candidatura presidencial de Almazán. De modo similar, durante el régimen de López Mateos en - 1962 se formó el CMHN (Consejo Mexicano de Hombres de Ne gocios, donde se reúnen los más importantes) como res---

puesta al apoyo a Cuba por parte del gobierno mexicano, a la tolerancia al MLN y a la nacionalización de la industria eléctrica, entre otros. Igualmente, en 1975 apareció el CCE (Consejo Coordinador Empresarial) como una reacción de la fracción económica a las políticas de Echeverría, en vista de las elecciones presidenciales de 1975". (61)

Existiendo siempre el clima de confrontación entre los sectores público y privado, hasta antes de la década de los setentas los conflictos reales habían sido esporádicos pues se había delineado un proyecto de desarrollo en el que la empresa privada era fundamental. Pero después, al ser cuestionado dicho proyecto y aumentar el Estado su intervención en actividades anteriormente reservadas a los empresarios y en general en la economía, el choque fue inevitable y si bien el liderazgo político no ha sido obtenido por los empresarios, es indudable que tienen una participación importante en la toma de decisiones.

Además de los factores ya citados, en otras sociedades los obreros, las masas campesinas y las organizaciones de las clases medias urbanas también hacen sentir su presencia en el juego político no como factores de poder pero si como grupos de presión. En nuestro país no sucede así porque tales segmentos de la población quedaron -

61 Basáñez, Miguel. La Lucha por la Hegemonía en México, 1968-1980, México, Ed. Siglo XXI, 1981, p.p. 183-184.

comprendidos, desde la época de Lázaro Cárdenas, dentro del esquema corporativista de control que representa el partido oficial, de manera que todas sus demandas son negociadas a través de cauces institucionales exentos de tintes conflictivos. Es cierto que en tiempos recientes se ha intentado organizar sindicatos y centrales campesinas independientes, pero hasta la fecha el esfuerzo no ha rendido frutos y no puede hablarse, por ahora, ni de los obreros, ni de los campesinos, como grupos que por sí mismos puedan hacer prevalecer sus intereses porque no tienen voluntad propia.

B) Los Partidos Políticos.

En cuanto a los partidos políticos, a pesar de que actualmente varios de ellos cuentan con el registro oficial no nos atreveríamos a afirmar que vivimos en una sociedad plural en la que el ciudadano tenga diferentes opciones a la hora de acudir a las urnas.

Tradicionalmente se ha pretendido clasificar a nuestro sistema como pluripartidista con partido dominante, pero no es necesario profundizar demasiado para darse cuenta de que semejante idea es falsa. Según Duverger, en ese tipo de sociedades el partido en el poder es desproporcionadamente más fuerte que los pequeños partidos de la oposición, los cuales, sin embargo, son capaces de ejercer un control y una crítica constantes.

En México no se cumple con ello pues sería necesaa-

rio que el pluralismo fuera auténtico y que los partidos fueran en verdad autónomos y contaran con medios de expresión propios, de tal suerte que influyeran en la opinión pública y significaran una oposición seria.

El panorama en este momento está aparentemente lleno con una extensa gama de posibilidades, desde el Partido Acción Nacional, con un discurso francamente conservador y pro-empresarial, hasta el Partido Comunista Mexicano, tan dado a los lugares comunes de la ideología de izquierda como la formación de un Estado socialista y revolucionario, la instauración de nuevas relaciones económicas, etc. Sin embargo, esta diversidad es tan sólo un espejismo pues la oposición es un fantasma, no hay un partido que haya tenido la fuerza suficiente para constituir una efectiva corriente de opinión importante a nivel nacional.

Hasta antes del sexenio pasado solamente tres partidos venían interviniendo en el escenario político tratando de competir con el P.R.I., el conservador Acción Nacional, el presuntamente progresista Popular Socialista y el que se reclamaba heredero real de la tradición revolucionaria Auténtico de la Revolución Mexicana. De ellos sólo el primero se salvaba del calificativo con que se tildaba a los demás de agencias teatrales para representar farsas opositoras. Esta situación se modificó en alguna medida a partir de 1977 con la llamada reforma política de José López Portillo, que sacó de la clandestinidad a ciertos elementos que amenazaban con deteriorar el

control estatal sobre los grupos sociales.

Los motivos que se exponían para llevar a cabo la citada reforma eran, entre otros, el fortalecimiento de la democracia y la búsqueda del progreso social, pero -- desde el momento en que sus alcances no fueron más allá del terreno electoral se puede decir que las razones verdaderas eran otras.

Los antecedentes de la reforma política vienen desde la anterior década. Cuando Luis Echeverría llegó al poder se encontró con que algunos de los mecanismos de control del Estado estaban desgastados y en consecuencia había el riesgo de que algunos sectores de la sociedad se organizaran por su cuenta y desarrollaran su actividad política fuera de los marcos en los que hasta entonces se les había contenido. Para conjurar estas muestras de debilitamiento del sistema y tratar de recuperar a -- esos grupos que se escapaban del dominio estatal, Echeverría puso en práctica una política populista no exenta de demagogia que comprendía medidas económicas como aumentos salariales, incremento del gasto público, etc., y políticas como la apertura democrática.

Los resultados del gobierno de Echeverría todos los conocemos, un desastre económico y una crisis de confianza política que obligaron a su sucesor a introducir cambios que restablecieran la legitimidad del sistema. Cancelada la posibilidad del populismo y la demagogia luego del fracaso anterior, surgió la iniciativa de la reforma política, con la que se intentó revitalizar el juego par

tidario dándole cabida a ideologías que de antemano se sabían minoritarias por lo que en lugar de reales partidos se registraron membretes, con la ventaja de que por otro lado, se recuperó el control sobre elementos disidentes que, sujetos a los lineamientos marcados por la nueva legislación electoral, veían reducidas sus posibilidades de convertirse en agentes del cambio.

En resumen, la citada reforma política no fue tal, fue una simple reforma electoral y los partidos siguen sin desempeñar el papel de críticos y opositores del régimen ni en las elecciones, ni en las discusiones en la Cámara de Diputados, porque nunca han sabido ganarse el respaldo popular que les permita erigirse como detentadores de una porción, por minoritaria que sea, de la representación nacional.

CAPITULO X.

CONCLUSIONES.

1.- La forma de organización política de las comunidades humanas que Maquiavelo bautizaría como Estado, surge al finalizar la Edad Media en Europa y la primera imagen con que se presenta es la de la monarquía absoluta, no porque los propios monarcas lo hubieran dispuesto así sino que las circunstancias determinaron que las cosas no pudieran ocurrir en otra forma.

El poder se encontraba disperso y la aparición de las naciones reclamaba que de entre la diversidad de titulares surgiera uno suficientemente fuerte como para imponerse a los demás. Por ello puede considerarse a la Edad Media como el periodo de gestación del Estado, porque durante esta etapa de la historia se desarrollaron episodios muy importantes de la lucha que, por acaparar el poder público, libraban sus principales detentadores y al final de la cual emergerían triunfadores los reyes, después de emanciparse de las pretensiones de dominio universal de los emperadores y la iglesia y de someter bajo su autoridad a todos los grupos que se negaban a reconocer su supremacía e impedían la unificación de las incipientes naciones.

2.- Dentro del pensamiento político fue inevitable-

que surgieran teóricos que con sus ideas aportaban el -- fundamento filosófico para el gobierno de los monarcas -- absolutos, que en su momento había sido la respuesta adecuada para los requerimientos históricos pero que, con -- el tiempo, se revelaría como un orden injusto que beneficiaba tan sólo a una minoría privilegiada.

Entre esos pensadores destacaron tres que gracias a su obra han sabido ganarse un lugar como clásicos de la ciencia política: Nicolás Maquiavelo, Juan Bodino y Thomas Hobbes.

Maquiavelo, a pesar de toda la leyenda de maldad y cinismo que se ha tejido a su alrededor, era en el fondo un patriota que anhelaba ver a su país libre de dominaciones extrañas y unido bajo la autoridad de un solo --- príncipe. Por ello es que, admirando a los gobiernos republicanos en los que la participación popular tiene cabida, muestra cierta preferencia e idealiza la figura -- del tirano al estilo de César Borgia movido no por un -- malsano afán de justificar el crimen y el despotismo sino por pensar que esa era una posibilidad de llegar a -- conseguir la unificación de Italia.

Según Maquiavelo la vergüenza más grande que puede sufrir quien alguna vez haya tenido el poder es perderlo por ello, desligando por completo la moral de la política, afirma que el príncipe no debe temer ser censurado -- por actos e prácticas que moralmente pueden ser reprobables pero que, en aras de la conservación del poder, proporcionan seguridad y fortalecen al Estado.

3.- Juan Bodino pone su pluma al servicio de la monarquía absoluta por motivos semejantes a los que anteriormente impulsaban a Maquiavelo. Ante una Francia sacudida por la lucha entre católicos y protestantes este autor veía en el gobierno de los reyes el elemento capaz de mantener unida a la nación.

Para Bodino tanto la aristocracia como la democracia conducen a la anarquía, por lo que el gobierno de los pueblos debe ser una monarquía en la que el poder del soberano sea perpetuo, absoluto, imprescriptible y sujeto sólo a los designios de la ley natural y la ley divina que establecen principios justos y eternamente válidos que ni el propio monarca puede quebrantar.

4.- Thomas Hobbes, partidario de las teorías individualistas afirmaba la existencia de un estado de naturaleza en el que los hombres se encuentran en guerra permanente impulsados por su naturaleza egoísta y llena de deseos. Ante esta situación en la que el hombre es el lobo del hombre, el peligro de exterminio es cercano pero el ser humano, dotado de razón, se da cuenta de que la supervivencia es más factible en un ambiente de paz que sólo se puede lograr mediante la edificación de un estado-artificial que venga a sustituir al estado de naturaleza. Tal estado no es otra cosa que la sociedad civil que tiene su origen en un contrato social mediante el cual todos los ciudadanos de una nación transfieren su derecho de buscar la propia supervivencia por todos los medios a

su alcance a favor de un gobernante que garantice el -- bien común y la seguridad.

Habiendo establecido como uno de los principales im pulsos de la naturaleza humana el deseo de poder, Hobbes resuelve el problema de la titularidad de la autoridad - política diciendo que en un gobierno parlamentario los - miembros del parlamento no podrían abstenerse de buscar- el poder y la gloria y lucharían entre ellos mismos --- arrastrando nuevamente a la sociedad a la guerra, y lo - mismo sucedería con un gobierno formado por un consejo.- En cambio el riesgo de caer en conflictos se evita si la autoridad se entrega a una sola persona que no tenga -- frente a sí ambiciones contrarias. En otras palabras, no hay más que dos posibilidades: el retorno al estado de - guerra y anarquía o el sometimiento de todos los hombres ante un monarca absoluto y omnipotente que no tenga lími tes a su poder porque de él dependen la paz y la existen cia de la propia sociedad.

5.- La teoría de la división de poderes es fruto de las aspiraciones humanas de poner un límite a la arbitra riedad y a los abusos de los gobernantes y así garanti-- zar el respeto a la libertad y la justicia. Salida a la luz en el Siglo XVIII, la teoría no debe confundirse con la existencia de diferentes funciones que el Estado desa rrolla y que se encomiendan a órganos distintos.

Las funciones del Estado son, en forma genérica, -- tres: la legislativa, mediante la cual se crean las nor-

mas generales y abstractas conformadoras del orden jurídico que rige la vida de la comunidad; la judicial, que se traduce en la declaración del derecho en el caso concreto y controvertido; y, la ejecutiva, por virtud de la cual se ejecuta la ley individualizándola y concretándola. Hacer la distinción de estas funciones y señalar que se encargan a distintos órganos del Estado para hacer -- más ágil y eficaz la actividad pública significaría quedarse en el terreno técnico de la división del trabajo.-- La división de poderes implica adentrarse en el campo de la axiología política porque sus fines son más elevados, más nobles y más justos. El poder se divide no para buscar mayor celeridad en su ejercicio, sino con la finalidad de que los diferentes depositarios se vigilen entre sí y se evite el abuso.

6.- En virtud de que ya existían antecedentes teóricos de la división de poderes aun antes de la aparición de "Del Espíritu de las Leyes", no puede decirse que se haya tratado de una novedad para la época en que Montesquieu escribió su obra, pero sí es indiscutible que corresponde a este autor el mérito de haber expuesto con suficiente amplitud a la atención de la humanidad esta teoría que con el tiempo se convertiría en una de las -- más grandes instituciones constitucionales.

Señala Montesquieu, inspirándose en la constitución inglesa, que en el Estado hay tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, mismos que, al ser inves

tidos con facultades adecuadas, se limitan entre sí y se mantienen independientes e iguales. En esta forma, asegura el célebre autor, el poder frena al poder y la libertad y los derechos de los ciudadanos quedan a salvo de abusos y opresiones.

7.- Por forma de gobierno se entiende la ordenación o estructuración de los órganos del Estado y las relaciones que guardan entre sí al llevar a cabo los actos en que se traduce la actividad pública.

Históricamente el problema de la clasificación de las formas de gobierno y de la búsqueda de la mejor de ellas ha sido abordado por numerosos autores, pero son dos los que han marcado la pauta a la que se han ajustado los demás. El primero es Aristóteles, que habla de la monarquía, la aristocracia y la democracia como formas puras, y de la tiranía, la oligarquía y la demagogia como formas impuras. El otro es Nicolás Maquiavelo, quien abre su obra "El Príncipe" haciendo la célebre distinción bipartita entre monarquías y repúblicas.

En la actualidad la monarquía conserva una vigencia muy relativa y solamente puede hablarse de la república y de la democracia como formas de gobierno vivas. Aun cuando las dos últimas son conceptos distintos, si se puede decir que van fuertemente unidas porque representan el triunfo de los ideales de igualdad y libertad sobre los privilegios y distinciones que en el pasado impedían a la voluntad popular manifestarse para determinar

su destino.

En nuestras sociedades debe aspirarse a una renovación de la democracia porque no puede haber forma más -- justa que aquella en la que el individuo, sometiéndose a la autoridad, continúa siendo libre al ser a un mismo -- tiempo sujeto y objeto del poder.

8.- En los regímenes parlamentarios la vieja lucha entre los principios monárquico y democrático se decidió finalmente a favor de las representaciones populares que se fueron fortaleciendo hasta llegar a ser la pieza más importante de la maquinaria estatal. Los reyes en cambio fueron eclipsándose y su papel dentro de la actividad pública es cada día más simbólico.

La división de poderes en estos sistemas no es tan marcada y aun cuando el parlamento sea el elemento de mayor peso, se procura conservar el equilibrio mediante -- una adecuada distribución de facultades.

El gran éxito del parlamentarismo se debe sin duda a que en Inglaterra, nación que lo conformó y mostró al mundo, no se acostumbra inventar instituciones para ponerlas en práctica esperando buenos resultados, sino que el proceso es contrario, las instituciones primero se viven y hasta que no hay lugar a dudas acerca de su conveniencia se incorporan a la constitución, es decir, este régimen tiene tras de sí una rica tradición que lo prestigia y que lo hace difícil de copiar.

9.- El presidencialismo es una deformación del régimen presidencial clásico debida a la franca preponderancia del ejecutivo sobre los otros poderes del Estado. -- Originado a raíz del sistema norteamericano, la orientación que siguió en América Latina resultó muy diferente pues el equilibrio se rompió al perder las asambleas legislativas y las cortes supremas su significación constitucional frente a un ejecutivo que, por razones históricas, económicas y sociales, fue aumentando su influencia hasta llegar a ser en no pocas ocasiones causa de situaciones dictatoriales.

Este apartarse del modelo original ha querido ser exhibido como una muestra más de subdesarrollo e inclusive, entre los tratadistas europeos, se puede notar cierta dosis de menosprecio al abordar el tema, pero debe tomarse en cuenta que, al ser las condiciones distintas, - la evolución de las cosas también tenía que ser otra. Si en los Estados Unidos el equilibrio previsto en la constitución se mantuvo fue porque la realidad social así lo permitió, pero en los países latinoamericanos, desgastados después de luchar por su independencia, sumidos en - la pobreza más espantosa por un imperio español que sólo vió en sus colonias una fuente de recursos que no requería ninguna inversión, y divididos socialmente por diferencias abismales, los sistemas políticos tuvieron que - tomar características distintas y fue así como las sociedades buscaron la tranquilidad, la identificación nacional y el inicio del desarrollo en los ejecutivos fuertes

10.- En el caso particular de México la teoría de la división de poderes ha estado presente a lo largo de toda su historia constitucional, pero no ha sido siempre igual el tratamiento que se le ha dado en las cartas fundamentales pues pueden apreciarse cambios notorios en la distribución de facultades entre los poderes del Estado, especialmente en lo que se refiere al legislativo y el ejecutivo, a los cuales se fortalece o debilita de acuerdo con lo que los diferentes congresos van considerando como las necesidades de la nación.

Así vemos como de un ejecutivo colegiado sometido a un estricto control de parte del legislativo y de un gobierno de asamblea en la Constitución de Apatzingán, se pasa a un sistema presidencial al estilo estadounidense en 1824. El intento siguiente se sale de lo tradicional porque con las Siete Leyes Constitucionales de 1836 la preeminencia no se concede ni al Congreso, ni al presidente, sino a un ente distinto y novedoso al que se denominó Supremo Poder Conservador que, desde su nombre, ponía de manifiesto su carácter de instrumento al servicio de los intereses de una sola clase. Con las Bases Orgánicas de 1843 se vuelve al esquema de los tres poderes ya conocidos y, siguiendo con la idea de destruir al federalismo, se implanta un centralismo dentro del cual el predominio corresponde al Presidente de la República. Por último, el sistema federal es impuesto nuevamente por los liberales en la Constitución de 1857 y con ello se vuelve a otorgar al legislativo una superioridad que no

es lo exagerada que Rabasa y otros autores pretenden.

Sin embargo, todas estas modalidades sólo reflejan la ilusión de encontrar en las constituciones la solución de todos los problemas de la sociedad, como si fuera posible ir moldeando a la realidad mediante la elaboración de leyes cada vez mejores. Todas estas constituciones tuvieron una vigencia muy relativa pues corresponden a un periodo de nuestra historia en el que los hombres se imponían a las instituciones y si durante todo el siglo pasado es posible hablar de una absoluta hegemonía de los titulares del poder ejecutivo, no deben buscarse las razones en los textos legales sino en las condiciones sociales de un país atrasado y sumido en la anarquía, propicio para el surgimiento de caudillos que ascendían al poder ostentando como títulos de legitimidad tan sólo sus triunfos y su prestigio.

11.- En la Constitución de 1917 la teoría de la división de poderes se encuentra presente en el artículo 49 y es posible apreciar cambios importantes en relación con la de 1857 pues a pesar de que la historia enseñaba que la tendencia de los ejecutivos había sido siempre hacia rebasar los límites impuestos por la ley, se redujeron las facultades del Congreso y se eliminaron ciertos aspectos que, de acuerdo con algunos autores que influyeron en Carranza y en el propio Constituyente de Querétaro, contribuían a hacer del legislativo un poder dominante y superior a los demás en grado tal que para lograr -

un buen gobierno, a los presidentes no les quedaba otra alternativa que convertirse en dictadores. Así vemos como se elimina la figura del Vicepresidente y se establece la elección por sufragio universal directo del Presidente, se impone la composición del Congreso por dos cámaras que tienen un sólo periodo de sesiones y se aumentan las atribuciones del ejecutivo.

Sin embargo, al igual que en el caso de las constituciones anteriores, esto no basta para explicar porque el presidencialismo que caracteriza a nuestro sistema político se fue acentuando con el transcurso del tiempo -- pues de acuerdo con el esquema teórico que se estructura en nuestra Carta Magna el rasgo más notable debería ser el equilibrio gracias a las atribuciones con que están investidos los poderes legislativo y judicial que, de ser ejecutadas con plenitud e independencia, les permitirían poner freno a las ambiciones de predominio del ejecutivo.

Hemos visto como nuestra constitución actual concede múltiples facultades al Presidente de la República, pero sin el ánimo de hacerlo todopoderoso ya que en buena parte de su actuación no goza de absoluta libertad sino que necesita la anuencia del Congreso de la Unión o de alguna de las cámaras. Por ejemplo, la Cámara de Diputados puede aumentar o reducir el presupuesto de egresos que el ejecutivo presenta a su consideración, cuestionando con ello el acierto y la rectitud en el manejo de la administración, o puede negar o diferir su aprobación a-

ciertos actos o nombramientos.

El poder judicial federal por su parte también podría llegar a tener una profunda significación constitucional si fuera en realidad independiente, pues el juicio de amparo sería un excelente medio de control que impediría la violación de los derechos de los ciudadanos y obligaría a la autoridad a actuar siempre conforme a la ley.

En teoría el equilibrio debería existir porque ninguno de los poderes está indefenso, los tres cuentan con las armas suficientes para protegerse y limitar a los demás, pero los hechos nos ofrecen un panorama muy distinto en el que el legislativo no sólo se ha convertido en legitimador de los actos del ejecutivo, sino que ya casi no legisla y simplemente se limita a aprobar los proyectos que el Presidente, que es el único legislador, le envía; y con el poder judicial no cambian mucho las cosas pues aunque en apariencia sus miembros pueden considerarse ajenos a presiones gracias a que gozan de buenas remuneraciones que no se pueden disminuir y a que no pueden ser removidos de sus puestos, el hecho de que su nombramiento provenga del Presidente implica que deben tener cierta relación o por lo menos ser bien vistos por él, - de tal suerte que es posible notar alguna subordinación y el deseo de no interferir en campos en los que el ejecutivo tenga interés.

12.- Aun cuando hay autores que pretenden encontrar

el origen del fenómeno del presidencialismo mexicano en la propia constitución, no es este el factor decisivo -- porque, como ya dijimos, de acuerdo con el modelo teórico no debería haber ningún poder dominante. Es indudable que el texto constitucional influye en esa superioridad, pero es el sistema político en su conjunto el que ha determinado que el Presidente de la República sea la figura estelar de la vida política nacional.

De las facultades extralegales que el Presidente -- tiene destaca la jefatura que ejerce sobre el partido -- oficial, a partir de la cual se desprenden otras atribuciones que aumentan en forma considerable su poder. Dentro del partido el órgano en que se centraliza todo el -- proceso de toma de decisiones es el Comité Ejecutivo Nacional al frente del cual se encuentra un presidente que en realidad no actúa por cuenta propia, sino acatando -- las ordenes recibidas del titular del ejecutivo por lo -- que es éste el que designa a los aspirantes y casi seguros triunfadores en las elecciones para las diputaciones federales, senadurías, gubernaturas y demás puestos que requieren el voto popular, incluyendo el más importante de todos, el de la propia presidencia de la república.

13.- No obstante que el Presidente goza de un poder considerable es necesario relacionarlo con los demás elementos que forman el contexto político nacional pues de lo contrario correríamos el riesgo de concederle alcances divinos, como según Cosío Villegas sucede con fre---

cuencia entre los grupos indígenas. Estos elementos que nos llevan a relativizar el poderío presidencial son los llamados factores reales de poder, grupos de la sociedad que despliegan una gran actividad tendiente a que sus intereses prevalezcan y no sean afectados por las decisiones gubernamentales.

De todos los factores que los autores mencionan consideramos que en el panorama de México tienen un peso específico propio el ejército, el clero y los empresarios-- que han participado, sobre todo los dos primeros, en los principales episodios de la historia nacional y actual-- mente, si no ostentan el liderazgo sobre el Estado, si -- influyen en forma importante en las decisiones del grupo que tiene el poder político.

14.- Acerca de los partidos políticos no es posible hacer un comentario muy extenso porque el pluralismo es pura apariencia. En nuestro país tal vez sólo el Partido Acción Nacional pueda ser considerado como un oponente -- de peligro para el partido oficial pues el resto no ha -- sido capaz de crear corrientes de opinión de importancia nacional y por el momento se limitan a desempeñar el papel de críticos en una forma no del todo eficaz y afortunada debido a esa falta de arraigo.

Recientemente la llamada reforma política intentó -- cambiar esta situación, pero hasta ahora los resultados -- han sido muy limitados y seguimos viendo una oposición -- débil y carente de respaldo popular. Es cierto que el --

año pasado presenciamos derrotas del P.R.I. en elecciones municipales de algunas entidades del norte del país, pero no debemos dejarnos engañar creyendo que se trata de un signo alentador desde el punto de vista democrático pues no son muestras del fortalecimiento de otros partidos, los votos que se depositaron en las urnas a favor de la oposición no fueron ganados por ésta en realidad, sino que más bien fueron perdidos por el partido oficial y el motivo de ello parece radicar en la crisis económica por la que estamos pasando. Aunque en círculos oficiales se dice que la reforma política inauguró el pluralismo en México eso es falso porque el ciudadano sigue sin tener reales opciones a la hora de ejercitar sus derechos.

15.- La mayoría de los críticos del sistema político mexicano al referirse al presidencialismo toman como fundamento de todos sus argumentos a la Constitución Política, a la que defienden con una pasión que en ocasiones se aproxima a la indignación. Señalan en forma tajante que el sistema es malo porque el legislativo y el judicial no existen como poderes y el titular del ejecutivo se ha convertido en un príncipe con poderes omnímodos. En resumen, concluyen diciendo que México marcha desde hace mucho tiempo por la senda equivocada y que lo más saludable y conveniente sería un cambio hacia la legalidad más estricta, esto es, hacia un régimen en el que -- tanto legisladores como jueces asumieran su papel con --

plenitud y ejercieran libremente las atribuciones que el texto fundamental les confiere, de manera que dejaran de ser simples legitimadores de las decisiones emanadas del ejecutivo y, en general, en el que se respetara la independencia e igualdad de los tres poderes.

Los aduladores del sistema por su parte, contradicen lo anterior y afirman que los preceptos constitucionales se cumplen cabalmente. Lo que sucede, según ellos, es que los integrantes de los poderes son a la vez miembros del partido en el poder por lo que sustentan los mismos principios y la misma ideología. Debido a ello, parecería que el único poder real fuera el del Presidente y que los demás estuvieran sometidos a él, pero la subordinación es sólo aparente y resultaría más propio hablar de una ausencia total de fricciones al ser comparados los propósitos de uno por los otros.

El oscuro papel del poder legislativo, en el que se hace más notorio el desequilibrio, resultaría explicable y hasta lógico si consideramos que tanto los Diputados y Senadores como el Presidente han obtenido el voto que los elevó a sus sitials presentando a los ciudadanos un mismo programa cuyo cumplimiento les exige actuar en franca colaboración y unidad. Es curioso y tal vez hasta absurdo, pero de acuerdo con este razonamiento el Diputado o Senador que llegara a oponerse a los designios del Presidente estaría defraudando la confianza que la ciudadanía depositó en él y traicionaría los principios de la democracia.

Estas dos formas de pensar representan extremos que consideramos alejados de la verdad porque en ambos casos el apasionamiento hace perder objetividad, además de que por otro lado, los hechos se aprecian únicamente en función de su mayor o menor fidelidad a las ideas de Montesquieu, Rousseau y otros pensadores europeos y anglosajones.

16.- Alguien dijo que el nuestro es un país surrealista y aunque haya quien se sienta ofendido por ello, - debe admitirse que en muchos aspectos la aseveración es acertada. Este viene al caso por lo que se acaba de decir, los autores juzgan nuestras instituciones tomando - como fundamento las concepciones clásicas y las declaran buenas o malas según se apeguen o no a tales patrones, - sin tomar en cuenta que en nuestro medio las cosas ad--- quieren en ocasiones matices muy originales. Así enton--- ces, decir que México vive en una esplendorosa democra--- cia sería una temeridad, pero también lo sería afirmar - que se halla sometido a una dictadura en el sentido que - a ambos términos ha dado la teoría política, y sin embar--- go es posible apreciar como nuestro sistema combina a ve--- ces estos conceptos tan antinómicos en forma muy singu--- lar.

17.- Es cierto que resulta escasa o nula la vigen--- cia del modelo teórico de la división de poderes y que - la realidad ha ido configurando instituciones muy distin---

tas a las consagradas en el texto de la ley, pero a la luz de los resultados obtenidos, por lo menos en el terreno político, nos atreveríamos a afirmar que han conducido a México por caminos acertados simple y sencillamente por la estabilidad lograda después de que la historia parecía indicar que el único futuro de la nación era sumirse en el ciclo fatal que va de la anarquía a la dictadura y de ésta a aquélla.

Sin pretender ofrecer una apología del régimen que nos gobierna puede decirse que, a semejanza de un medicamento del que no puede saberse si es bueno o malo más — que en función del padecimiento que se trata de aliviar, el presidencialismo mexicano sólo puede ser condenado o absuelto tomando en cuenta las necesidades y problemas del país que ha enfrentado y la medida en que ha salido bien librado de ellos.

En primer lugar es necesario echar un vistazo a toda la historia nacional posterior a la independencia para darnos cuenta de que las constantes luchas intestinas priyaron al país de orden y no le permitieron iniciar su desarrollo económico; después de la revolución la situación no parecía cambiar y la paz se antojaba como algo imposible. En tales condiciones parece difícil que alguna solución distinta del ejecutivo fuerte hubiera dado resultado. A este respecto coincidimos con Arnaldo Córdova cuando opina que es dudoso que una organización democrática, parlamentaria o militar hubiera sido funcional ya que las dos primeras posibilidades habrían provocado-

una lucha permanente entre los diferentes grupos, y la dictadura militar habría causado una revolución popular.

18.- Debe agregarse que México es un país en vías de desarrollo que hasta antes del primer tercio del siglo no contaba con ninguna infraestructura en materia de comunicaciones, salubridad, educación, servicios públicos, etc., y con una economía predominantemente agrícola. Se requería entonces de un agente que promoviera el desarrollo y dejara atrás las concepciones del Estado policía para intervenir con energía en aquellos campos descuidados por la iniciativa privada. Por razones obvias este papel tuvo que ser desempeñado por el ejecutivo, que vino entonces a ampliar notablemente su campo de acción y su importancia dentro del Estado.

19.- En biología se dice que la necesidad crea el órgano y aplicando el principio a las sociedades se podría concluir que todas sus instituciones son producto de sus necesidades. En el México postrevolucionario no podía haberse configurado un sistema que fuera reflejo de un elevado grado de desarrollo político porque esto no era posible en una sociedad en la que por ejemplo pocos sabían en realidad lo que significa depositar un voto en una urna. El poder se centralizó más allá de lo aconsejable, pero es difícil imaginar cual sería la situación del país de haberse respetado la teoría clásica de la democracia representativa en un México en el que -

el analfabetismo político era manifiesto y en donde los partidos no representaban principios o ideologías, sino caciques y caudillos regionales. Difícil es también saber cuales hubieran sido los acontecimientos aplicando la división de poderes con dos cámaras en las que no se representaba a la nación sino a facciones y grupos que conspiraban por el poder. Viendo el desarrollo de los acontecimientos en América Latina no podría asegurarse que el país tuviera autoridades civiles si el ejecutivo fuera débil e incapaz de conjurar las crisis y tempestades que darían pie al ejército para abandonar sus cuarteles y levantarse en armas.

Por último, debemos decir que el sistema político mexicano con su presidencialismo y su partido oficial resultó adecuado remedio para ese mal que parecía crónico: el ciclo anarquía-dictadura y viceversa, pero a estas alturas ya se puede vislumbrar que llegará el momento en el que el único peligro de recaer sea su excesiva prolongación y resulte necesario un cambio que eche abajo el monopolio político.

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

- ARISTOTELES. La Política, México, Ed. Porrúa, S. A. Col. Sepan Cuantos, 1981.
- BARQUIN, BARRAGAN, ET. AL. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, México, - U.N.A.M., 1977.
- BASAÑEZ, MIGUEL. La Lucha por la Hegemonía en México, 1968-1980, México, Ed. Siglo XXI, - 1981.
- BOILS, GUILLERMO. Los Militares y la Política en México, 1915-1974, México, Ediciones El Caballito, 1975.
- BROM, JUAN. Esbozo de Historia Universal, México, - Ed. Grijalvo, S. A., 1969.
- BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, - México, Ed. Porrúa, S. A., 1979.
- CALDERON, JOSE MARIA. Génesis del Presidencialismo en México, México, Ediciones El Caballito, 1980.
- CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917, - México, U.N.A.M., 1982.
- CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo Mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1979.
- CORDOVA, ARNALDO. La Formación del Poder Político en México, México, Ed. Era, Serie Popular, 1977.

- CORDOVA, ARNALDO. La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen México, Ed. Era, Serie Popular, 1981.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL. El Sistema Político Mexicano, México, Cuadernos de Joaquín Moritz, 1981.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL. La Sucesión Presidencial, México, Cuadernos de Joaquín Moritz, 1975.
- DE LA CUEVA, MARIO. La Idea del Estado, México, U.N.A.M., 1975.
- DE LA CUEVA, MARIO. Apuntes de Cátedra de Teoría General del Estado, Mimeo., s/f.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Elementos de Derecho Constitucional, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Estudios de Derecho Constitucional, México, Partido Revolucionario Institucional, 1981.
- DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, España, Ed. Ariel, 1982.
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO. La Democracia en México, México, Ed. Era, Serie Popular, 1975.
- GONZALEZ AVELAR, MIGUEL. La Constitución de Apatzín y Otros Estudios, México, S.E.P., Col. Sep-setentas, 1973.

- HAURIOU, ANDRE ET. AL. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, España, Ed. Ariel, 1982.
- HAMILTON, MADISON, JAY. El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- LAJOUS, ALEJANDRA. Los Orígenes del Partido Unico - en México, México, U.N.A.M., 1981.
- LOCKE, JOHN. Ensayo Sobre el Gobierno Civil, Madrid España, Ed. Aguilar, 1981.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, JOSE. Génesis y Teoría General del Estado Moderno, México, Partido Revolucionario Institucional, -- 1976.
- LOZANO FUENTES, J. M. Y LOPEZ REYES, A. Historia -- Universal, México, Cia. Editorial Continental, S. A., 1972.
- MAQUIAVELO, NICOLAS. Obras Políticas, La Habana, Cuba, Editorial de Ciencias Sociales, -- 1971.
- MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDAT BARON DE. Del Espíritu de las Leyes, México, Ed. Porrúa, S. A., Col. Sepan Cuantos, 1982.
- MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Pax-Mex, Librería Carlos Cesarman, S. A., 1976.
- MORENO, DANIEL. Clásicos de la Ciencia Política, México, U.N.A.M., 1975.

- MORENO, DANIEL. Los Partidos Políticos del México - Contemporáneo, México, Ed. Costa-Amic, 1982.
- MORENO, DANIEL. Democracia Burguesa y Democracia Socialista, México, Ed. Costa-Amic, 1976
- MOYA PALENCIA, MARIO. Temas Constitucionales, México, U.N.A.M., 1978.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. El Contrato Social o Principios de Derecho Político, México, Ed.-Porrúa, S. A., Col. Sepan Cuantos, --- 1982.
- RABASA, EMILIO. La Constitución y la Dictadura, México, Ed. Porrúa, S. A., 1976.
- SABINE, GEORGE H. Historia de la Teoría Política, - México, Fondo de Cultura Económica, -- 1975.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo T-I, México, Ed. Porrúa, S. A., 1976.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, S. A., 1976.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808-1982, México, Ed. Porrúa, S. A.,- 1982.
- TORO, ALFONSO. Historia de México, México, Ed. Patria, 1971.
- VALENCIA CARMONA, SALVADOR. El Poder Ejecutivo Latinoamericano, México, U.N.A.M., 1979.