

300609
40
2ej



UNIVERSIDAD LA SALLE

**ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.**

**DIFERENCIAS ENTRE LA TEORIA Y LA PRACTICA
DE LA DIVISION DE PODERES**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN MANUEL MARTIN DEL CAMPO MUÑOZ

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

I N D I C E

P R E F A C I O

C A P I T U L O I

TEORÍA DE LA DIVISION DE PODERES 4

- ANTECEDENTES
- MONTESQUIEU Y EL ESPIRITU DE LAS LEYES
- DIVISION DE PODERES Y DIVISION DE FUNCIONES

C A P I T U L O II

ASPECTOS FUNDAMENTALES EN LA DIVISION DE PODERES 22

- LA DEMOCRACIA
- LA SOBERANIA
- LA REPUBLICA

CAPITULO III

LA DIVISION DE PODERES EN LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

34

- EL REGIMEN PARLAMENTARIO (INGLATERRA)
- EL REGIMEN SEMIPRESIDENCIAL (FRANCIA)
- EL REGIMEN PRESIDENCIAL (E.U.A.)

CAPITULO IV

LA DIVISION DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DE 1814, 1824, 1851 y 1917

50

CAPITULO V

EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA DE MEXICO

60

- EL PODER EJECUTIVO
- EL PODER LEGISLATIVO
- EL PODER JUDICIAL

CAPITULO VI

EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO

102

- EL PODER SEXENAL
- EJERCICIO DEL PODER
- EL PARTIDO EN EL PODER
- EL CULTO PRESIDENCIAL

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

118

P R E F A C I O

El Estado mexicano actual, nacido de la Revolución de 1910, fue creado por los constituyentes tomando como base y estructura el modelo clásico de las democracias liberales; aunque agregándole además, aspectos o características de orden social (artículo 27 y 123 -- constitucionales), que le vinieron a dar una conformación sui géneris.

Las instituciones políticas de las democracias liberales son fundamentalmente: la representación popular, la separación de poderes y la jerarquía de normas jurídicas basada en el principio de la legalidad.

La representación popular, mediante elecciones, permite a los ciudadanos designar a sus gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos terminan; la separación de poderes obliga a que cada órgano gubernamental sea controlado por el otro. El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado la limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales.

Sobre las tesis antes expuestas y que engloban el pensamiento de los Montesquieu, Locke, Madison y Rousseau, principalmente, los hombres de Querétaro quisieron que la nación mexicana fundamentara su vida política y social.

Dentro de las instituciones de las democracias liberales se da el régimen presidencialista y dentro de éste con las características propias de la realidad histórica pasada y presente, se puede ubicar el régimen político de México.

El nacimiento a la vida independiente de nuestro país, coincide con la aparición del constitucionalismo escrito. Desde la primera constitución se puede observar el afán de afirmar la soberanía del Estado a través de un instrumento jurídico político - la Constitución.

Era lógico que el nuevo Estado buscase seguir el doble ejemplo que le proporcionaban la Constitución Americana de 1789 y la Francesa de 1791. Por una parte los creadores del constitucionalismo, -- con su Constitución de Filadelfia y por la otra el espíritu codificador de la Revolución Francesa.

Desde aquel entonces los textos constitucionales, por el afán mimético que inspiró a sus autores carecieron de una real adecuación al cuerpo social para el que fueron creados. Prueba irrefutable de ello, es la falta de adición y acatamiento a dichos preceptos, en ocasiones violados impunemente, modificados de acuerdo a los intereses de grupos e individuos o cuando no dejados de lado sin consideración a los medios de revisión previstos en los mismos textos. A pesar de lo antes mencionado la idea y el espíritu constitucionalista - ha adquirido raíces profundas en la vida política nacional. Incluso existe una especie de orgullo nacional ya que hemos tenido legisla

ciones avanzadísimas que han anticipado en los propios textos constitucionales, principios sociales o de Derechos individuales no previstos en el constitucionalismo clásico.

La historia constitucional mexicana reconoce en sus principios, la división de poderes; sin embargo, la realidad histórica es otra, ella muestra claramente que el equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y por lo consiguiente existe una meridia na diferencia entre la teoría y la práctica de la división de poderes en México.

CAPITULO I

TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

Antes de entrar en la materia que nos enmarca este -
capítulo, es necesario hacer algunas consideraciones en torno al fe-
nómeno del poder.

Para el gran Jurista León Duguit. En todo grupo huma-
no, desde el más pequeño hasta el más grande existen los que mandan
y los que obedecen, los que dan órdenes y los que las acatan, los --
que toman las decisiones y los que las aplican; los primeros son --
los "gobernantes" y los segundos los "gobernados".¹

Sin embargo Maurice Duverger advierte que el poder -
político hay que distinguir entre el poderío material y el poder; el
primero reposa solamente en la posibilidad de coaccionar a otros; el
segundo se basa, además, en la creencia del coaccionado de que es le-
gitimo aceptar la coacción.²

A lo anterior, sigue diciendo el maestro Duverger, -
hay que agregar la ideología de la legitimidad.

Cada sociedad se forma con ideas particulares sobre -

[1] Duguit, León. Traité de Droit Constitutionnel.

[2] Duverger, Maurice. Institutions Politiques et Droit Constitu-
tionnel.

la naturaleza y las modalidades del poder y la obediencia. Así tiende a definir un poder "legítimo" que rechaza a los otros como ilegítimos, y no son, por tanto, verdaderos sino sólo "poderes" apoyados en la coacción.

La legitimidad es un elemento "sine qua non" en que se fundamenta el poder político. Este sistema de creencias y de valores es pues, lo que implica la ideología.

En suma podemos definir que el poder político legítimo es la cualidad que éste tiene de ser, conforme a la imagen del -- poder que se considera válida en una sociedad determinada.³

Por otra parte es pertinente aclarar que las ideologías relativas a la legitimidad del poder reflejan más o menos los intereses de aquellos que los desarrollan y que creen en ellas.

Dados los conflictos de intereses en una misma sociedad, esta ideologías son normalmente diferentes. Diversos sistemas de legitimidad se oponen y, por tanto, ningún gobierno puede ser considerado legítimo por todos. El poder es legítimo a una parte de la población, (la que cree en la ideología en que se basa dicho poder) e ilegítimo para la otra parte de esa población (que tiene obviamente - una ideología contraria o diferente).

Una vez hechas las consideraciones anteriores, estudia-

[3] Idem.

remos los antecedentes y la evolución que ha experimentado la Teoría de la División de Poderes.

1. Antecedentes

Las funciones del Estado preocuparon el estudio de varios pensadores de la antigua Grecia, entre los que destaca Aristóteles de Estagira, quien se avocó a realizar el análisis de más de 150 tipos de gobierno de su época.

Decía el Estagirita: "En todo Estado, hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, - si es entendido ocuparse - ante todo - arreglándolas debidamente.

Una vez organizadas las tres partes, el Estado todo resultará bien organizado y los Estados no pueden -- realmente diferenciarse, sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos:

- La Asamblea General que delibera sobre negocios públicos.

- El Cuerpo de Magistrados que es la cuestión relativa a la magistratura.

- El Cuerpo Judicial que es la propia ley.⁴

[4] Aristóteles. La Política, p. 179.

Es importante señalar que para la mayoría de los traductores de la ciencia política, Aristóteles fue el primero que teorizó sobre la "división de poderes". Sin embargo, algunos otros estudiosos comentan que es Polibio quien primeramente analiza dicha cuestión.

Dice la Doctora Arnáiz: " Cuando en Roma, aparece el dualismo entre individuo y Estado, se manifiesta el Derecho Público distinto al Privado, y surge la elaboración de un Derecho Técnico Público promulgado y sancionado por los "órganos del Estado". Hay una diferencia específica entre Derecho Público y Derecho Privado; se estructura el Estado con una base de Derecho y las funciones de este tienden a evitar el abuso del poder político. Esto fue así en tiempos de Polibio y Cicerón; por consiguiente la fuente directa de Montesquieu y del Estado Moderno fueron Polibio y Cicerón, y no Aristóteles". - afirma -⁵

Siguiendo en esta misma línea de ideas podemos contemplar que Cicerón en su obra "La República", al citar a Polibio coincidía con éste en las excelencias de la forma mixta de gobierno, la cual formaba parte de la "Teoría del Estado Perfecto", que desarrollaba sus principios en la historia de la Constitución Romana.

(5) Arnáiz A., Aurora. Ciencia Política. P.42.

Sabine en su obra "Historia de la Teoría Política", - dice de Cicerón que elogió las ventajas de una forma mixta de gobierno, del tipo de la cual creía que era Roma, sin aclarar siquiera que instituciones romanas consideraban representativa de cada uno de los elementos que conformaban dicha forma mixta; y agrega, que la exposición de Cicerón, justifica la observancia humorística de Tácito, de que "es más fácil elogiar una forma de gobierno mixta que crearla".⁶

Nosotros consideramos que de una u otra manera, cada uno de ellos es pilar importante y esencial en la creación de tan singular teoría que aún perdura hasta nuestros días, si no con la misma forma, sí con el mismo espíritu.

Por otra parte, existen tratadistas que sostienen que la teoría de la división de poderes y sus orígenes, no deben buscarse en el pensamiento antiguo. Dice Carre de Malberg, "ya que ellos sólo discernían las diversas formas de actividad de los órganos y no establecían un reparto de las funciones, fundadas en la distinción de los objetivos que corresponden a cada una de ellas".⁷

Nicolás Maquiavelo (1469 - 1527) en su obra maestra - "El Príncipe" (1513), al hablar sobre los reinos bien organizados y gobernados, "donde hay muchas instituciones que garantizan la libertad y la seguridad", nos señala a Francia con un parlamento que tiene grandes facultades.

[6] Sabine. Historia de la Teoría Política. P.128

[7] Carre de Malberg. Teoría General del Estado. P.741.

Dice el gran florentino:

"Conocían a los que organizaron el --- reino, la ambición y la audacia de los poderosos juzgaron necesario establecer algo que los reque- riera: por otra parte, sabían de la malquerencia del pueblo a los grandes, fundada en el temor -- que los inspira y procurando dominarla, sin que el cuidado de contener las extralimitaciones de ambas clases estuviera a cargo del rey, para evi- tarle disgustos con los grandes, si favorecía al pueblo, y con éste, si se inclinaba a favor de - los nobles. Al efecto se constituyó un tercer - poder que, sin responsabilidad para el Rey, re- primiera los poderosos y defendiera a los débi- les. Esta organización es excelente, prudentísi- ma y por demás útil para la seguridad del Rey y del reino".¹

Durante la edad media las doctrinas Aristotélicas y - Romanas del derecho del pueblo para legislar tuvieron gran ascenden- cia, en las relaciones del Senado con las autoridades.

Ante el dualismo medioeval (Rey y pueblo), el intento de hacer de éstos una unidad, sólo podía conducir a conceder un lu- gar preeminente a uno o al otro; si el Poder Supremo se le concedía

[1] Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. pp. 342, 343.

al pueblo, sólo podría manifestarse mediante las decisiones que la mayoría adoptara y cuyo contenido formaría las leyes. Por el contrario, si era el rey quien sostenía la preeminencia, éste haría valer su voluntad aún en contra del consenso del pueblo.

Los que representaron el derecho del pueblo afirmaron la superioridad de la ley sobre el Rey ante la cual es príncipe, sólo es un mandatario a quien se le confía la ejecución de la ley. - Esto motivó a Hooker, bajo el reinado de Isabel Victoria, a estimar "por primera vez la función del rey como subordinada a la del legislador".⁹ En Inglaterra, después de la Revolución 1688, mediante el BILL OF RIGHT la situación del rey fue distinta.

En ese nuevo orden de Locke distinguió el poder legislativo o dominante del ejecutivo o subordinado, colocando sobre ambos al poder federativo y la prerrogativa. Ello hace comentar a -- Jellinek que "Las cuatro funciones se reducen a dos órganos: El Rey al que le corresponde el poder ejecutivo, y la prerrogativa (concepto este último, peculiar del derecho inglés, que significa lo que -- corresponde al rey una vez deducidas las limitaciones que le impone el parlamento), y el poder federativo. Al rey a pesar de su obediencia y subordinación a la ley se le considera como el órgano Supremo del Estado y como el Soberano".¹⁰

[9] Jellinek, George. Teoría General del Estado. p. 490

[10] Idem.

2. Montesquieu y el Espíritu de las Leyes

La fórmula que podemos considerar más inmediata de la teoría moderna de la División de Poderes, es la sostenida por Charles de Secondat Barón de Montesquieu (1689 - 1755), Jurista y filósofo francés, quien al anunciar su teoría en forma de principio general, sostuvo que era una de las condiciones fundamentales de la debida organización de los poderes, en todo Estado bien ordenado.

Montesquieu realizó estudios sobre las instituciones inglesas, en donde había empezado a practicarse la separación de poderes la cual fue el producto de la lucha secular entre el parlamento inglés y la potestad real, y cuyo resultado constuyó en el equilibrio de las potestades entre la realeza y las cámaras, distribuyéndose entre ellos y los poderes legislativo y gubernamental.

Decía Montesquieu en su más famosa obra - - -
"De L'esprit des Loís":

"[Nos ha enseñado la experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de -- ella. No hay poder que no insite al abuso, a la extralimitación. Para que no se abuse del - poder, es necesario que, por la naturaleza misma, el poder detenga el poder]".¹¹

[11] Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. P. 102.

El extraordinario pensador, consideró que, cuando en un Estado todos los poderes quedan reunidos en manos de un titular único, la Libertad se pone en peligro. Por lo tanto la solución al abuso del poder consiste en separar los tres poderes estatales en - legislativo, ejecutivo y judicial.

Afirma así mismo en su singular obra, que:

"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 leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas; y el de juzgar los delitos o -- delitos entre particulares".¹²

En esta misma línea de ideas el filósofo francés abusaba diciendo que era necesario separar la función legislativa de la ejecutiva, porque en caso de que el ejecutivo conservara, al mismo tiempo la potestad legislativa, sería muy fácil para los detentantes formular leyes que respondiesen a su política, preferencias o pasiones del momento. Por otra parte, observaba que si estuvieran reunidos el ejecutivo y el legislativo en unas mismas manos, resultaría - que esa autoridad, encargada de ejecutar las leyes, no estaría obligada por las mismas, puesto que tendría la potestad de modificarlas cuando así le conveniere.

[12] Idem. p. 104

Sostuvo, también, la necesidad de separar, igualmente las potestades legislativas y judicial por esas mismas razones; así como separar al poder judicial del ejecutivo, porque si el juez fuese ejecutor en el curso de esa acción, desnaturalizarla el alcance de la aplicación de las leyes, mediante juicios tendenciosos, según si tuviera interés en que la ejecución se hiciera en determinado sentido.

La doctrina de Montesquieu está orientada a la libertad política más amplia, su idea básica era la de asegurar las libertades del hombre y del ciudadano mediante la diversificación de los poderes evitando de esa manera la concentración de éstos en uno solo

Montesquieu dedujo de la diferencia de los sujetos, la de las actividades llevadas a cabo por éstos, de allí que en su tipo ideal de Estado, deben de coincidir las diferencias subjetivas y objetivas; a diferencia de la vieja doctrina que con Aristóteles señalaba que las mismas personas podrían participar en el ejercicio de varias o de todas las funciones; según el Estagirita, las mismas personas podían estar en el Senado, en el Gobierno y en el Tribunal. De la misma manera Locke sostenía que el monarca podía participar en todas las actividades del Estado.

En suma Montesquieu resalta la importancia que tiene la división de los diferentes poderes; advirtiéndolo y previniendo que por ningún motivo el ejercicio de dos o más poderes deben recaer en

una misma persona o un mismo grupo de personas, pues de nada valdría dividir los poderes si después éstos van a ser ejercitados por aquellos.

Es relevante señalar que la Revolución Francesa aceptó la doctrina de Montesquieu, la cual fue profundamente influenciada por el pensamiento Rousseauiano, cuya doctrina de la soberanía popular descansa en el principio de la unión de los poderes en el pueblo, agregando además la importante modificación de que el poder legislativo sea el poder supremo.

La teoría de la División de Poderes, ha llevado a varios autores a negar el carácter unitario de la organización estatal y a sostener que se halla dividida "en tres personas morales distintas que se complementan mutuamente";¹³ punto de vista que fue defendido por Kant, quien llegó a afirmar que en el Estado había tres poderes que correspondían a tres personas soberanas.

De ahí que la independencia entre los tres poderes -- que expuso Montesquieu sea criticada por la imposibilidad de hecho -- que tienen los diversos órganos estatales de funcionar, sin tener -- unos con otros ciertas relaciones, constituyendo esta situación la -- negación misma de tal independencia.

La teoría de Montesquieu, influyó en el pensamiento --

[13] Carré de Malberg. Cit. por en Teoría General del Estado. P. 767.

político de los constituyentes de Norteamérica y en las propias legislaturas de la incipiente nación, entre otras Massachussets y - Virginia.

Su influencia se dejó sentir en los momentos históricos, para ese pueblo, cuando se discutía la forma de un nuevo gobierno, cuando se dictaba aquella señera constitución de 1787 y aún en los años siguientes, al discutirse en las columnas periodísticas de "El Federalista", en el cual las plumas de Madison, Jay y Hamilton, expusieron lo más prístino del pensamiento político de aquellos días del naciente País.

James Madison, el 10. de febrero de 1788, decía en - "El Federalista":

"La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos, - sean éstos de uno, de pocos o de muchos, hereditarios, autonometrados o electivos, puede decirse con exactitud que constituyen la definición misma de la tiranía... para rectificar las - - ideas de este importante asunto, será conveniente investigar el sentido a que la conservación de la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos".¹⁴

[14] Moreno, Daniel. Cit. por en la Introducción del Espíritu de las Leyes. P. 38.

Joseph Story, dice que la convención que redactó el proyecto de constitución, decidió, en primer lugar, "que era necesario establecer un gobierno nacional compuesto de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial".¹⁵

En Francia, la "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano" (1789), afirmó: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada no tiene una constitución".¹⁶

La Teoría de la División de Poderes no se puede dar de hecho tal y como la expuso Montesquieu, dicen los críticos de este pensador, pues la Independencia, Autonomía, Igualdad de los Poderes o Autoridades encargadas de ejercerlos, no sólo arruinarían la unidad del Estado, sino que paralizaría la potestad de éste. Así lo sostuvo Hobbes en el siglo XVII: "La Divisibilidad del Poder Político conduce a la disolución del Estado".¹⁷

Es pues la unidad condición fundamental del Estado, - lo cual no excluye la multiplicidad de órganos, pero no puede mantenerse si la constitución no coordina entre sí las respectivas actividades de estos órganos, de modo que de sus múltiples voluntades se desprenda una voluntad estatal unitaria.

[15] Idem. P.38

[16] Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. P. 473.

[17] García Maynes, Eduardo. Cit. por en su obra Introducción al Estudio del Derecho. P.108.

La fórmula más clara la da Jellinek, al afirmar que - cada órgano estatal representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado, así puede haber una división de competencia sin - que el poder resulta repartido.

Dice el tratadista:

"Sea cual fuere el número de órganos el poder - estatal es siempre único. Así, el poder es uno, lo que se divide son las funciones".¹⁸

En las anteriores palabras se resumen las críticas -- que hacen muchos politólogos a la teoría de la División de Poderes, proponiendo una definición ad - hoc para ellos "Teoría de la División de Funciones".

3. División de Poderes y División de Funciones

Muchas y largas han sido las discusiones en torno a - esta cuestión, las más disímiles opiniones y las más encontradas -- tesis se han engrasado en una magnífica contienda intelectual la -- cual ha permitido enriquecer de argumentos una y otra posición y por consiguiente el avance en esta parte de la ciencia política.

(18) Jellinek, George. Teoría General del Estado. P. 530.

El Estado en su consideración institucional se forma por el conjunto de los órganos a los que se asigna la misión de gobernar a una nación. Dice el maestro Serra Rojas a este respecto "la personalidad jurídica que se reconoce al Estado tiene por objeto mantener la unidad de todas las instituciones en su ser titular de derechos y obligaciones".¹⁹

De lo anterior, se desprende que el Estado tiene un conjunto de atribuciones, tareas o cometidos que le asigna o determina la legislación. Estas son de dos órdenes: Unas establecen relaciones entre el Estado y la Población, otras establecen relaciones entre el Estado propiamente y los demás Estados de la comunidad internacional.

Según señalan los tratadistas que se inclinan por la división de funciones, el Estado para realizar sus fines o propósitos, ejerce ciertas funciones. La doctrina ha definido la función -- más o menos en los siguientes términos: "Se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad". Las tres funciones principales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional.

Por otra parte es necesario recordar lo que entiende la doctrina por órganos políticos del Estado: "Son los órganos superiores, aquellos que elaboran directivas de conjunto aplicables a --

[19] Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo I p.470

toda comunidad nacional".

A pesar del indiscutible valor que tienen las tesis - políticas de Aristóteles, Polibio, Santo Tomás de Aquino, Maquiavelo John Locke y el propio Montesquieu, sobre la división de los poderes el Derecho Constitucional moderno no se muestra muy entusiasta por - una estricta separación de ellos. "Hay que considerar dos problemas dice Finer, el primero es la posibilidad de separar los poderes de - modo diferente según las casualidades específicas, y el segundo, como han de diferenciarse realmente los poderes -no separarlos-, en - las modernas democracias".²⁰

Las condiciones políticas, económicas y sociales que afrontan los Estados actuales enfrascados en una crisis que parece - nunca terminar, ya que se ha convertido en signo inequívoco de - nuestros tiempos, ha empujado a las naciones a la concentración del poder; ha convertido en una utopía la doctrina de la Separación de Poderes; razones políticas y administrativas se conjugan para justificar dicha concentración. Afirman los apologistas de la hegemonía del Poder que los pueblos no pueden perderse en el engranaje burocratizante, complejo y disfuncional de instituciones propias para largos períodos de paz, las acciones deben de ser inmediatas, sin trámites, directas y eficaces. Admitiendo que es la libertad la que - sufre cierto deterioro, pero que el problema radica en perderla toda o rescatarla aún a costa de algún sacrificio colectivo.

[20] Serra Rojas, Andrés. Cit. por en su obra Ciencia Política. p. 474.

Dice el Profesor Greppali, cuando critica a Montesquieu "Ante todo mientras Montesquieu habla siempre de poderes, entendidos más bien en sentido objetivo o sustancial esto es, como funciones: en la doctrina moderna, por el contrario, ellos se consideran preferentemente bajo el aspecto subjetivo, es decir, como un conjunto de órganos determinados por el orden jurídico para el ejercicio de cada una de las funciones del Estado".²¹

Algunos Politólogos y publicistas han reducido a dos - las funciones básicas Estatales, estas son la función legislativa y - la función ejecutiva. Otros por el contrario las han ampliado hasta cuatro y hablan de: la función legislativa, la gubernativa, la administrativa y la jurisdiccional.

En los regímenes presidencialistas, como en México se ha llegado a poderes casi omnimodos. En ellos se puede observar que muchos de los organismos administrativos tienen facultades cuasilegislativas y cuasijudiciales. En un abierto enfrentamiento con los otros poderes.

Es interesante comentar aquí el hecho de que la constitución china vigente considera cinco funciones esenciales del Estado, porque además de las tres funciones tradicionales adiciona el poder o función del exámen y el Poder o función de control.

En resumen y siguiendo a los eclécticos, el poder del

{21} Idem. pp. 473, 474.

Estado es uno, aunque exista una diversidad de funciones. Cuando se habla de un poder en particular, con ello se quiere indicar cómo se manifiesta el poder del Estado en un sistema de competencias, planteándonos el fenómeno de distinción y distribución.

La idea de función alude al sentido dinámico del Estado al ejercicio de una actividad orientada al cumplimiento de sus -- fines. "La función dice Xifra, es precisamente la realización puesta en práctica de una serie de fines análogos y de una manera continua".²²

Tomando como base lo señalado en el párrafo anterior, podemos hacer las siguientes consideraciones: el poder del Estado -- tiene dos aspectos, uno que pudiéramos considerar teórico-político y otro práctico-político.

Corolario:

En relación al fenómeno teórico-ideológico-político, existe una división expresa de poderes, esto es la manifestación del Estado en ese ámbito específico del acontecer social.

En relación al fenómeno práctico-político-administrativo se habla de división de funciones, esto es la competencia de -- los organismos del Estado en su misión preeminente.

[22] Idem. p. 471.

CAPITULO I I

LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES Y SUS RELACIONES CON :

1. La Democracia

Los poderes del Estado son creados y están condicionados por la voluntad soberana, esta se manifiesta en las normas supremas y en los actos políticos constitutivos y constitucionales.

A este respecto dice la Doctora Annaiz Amigo:

"El Estado se organiza en orden a las atribuciones conferidas por el titular de la soberanía, su potestad equivale a atribución.

Autoridades, gobernantes, normas jurídicas e institucionales, son elementos constituidos por el titular de la soberanía....¹

En esta misma línea de ideas se puede expresar que la

[1] Annaiz A., Aurora. Soberanía y Potestad, Vol. I p. 61

voluntad Suprema de un Estado pertenece al pueblo, por lo que la soberanía originaria en éste, es fuente del poder político estatal. - Por lo tanto, el Estado constituye su forma política suprema.

El concepto de Soberanía nace como una categoría histórica, proviene de la lucha entre el Monarca y el Papa, en la llamada "lucha de las Investiduras", en la que se combate por la hegemonía del poder político, entre la Iglesia y la Potestad secular, (abarcó tres siglos: del XI al XIV).

Desde el siglo XIII el concepto de soberanía ha sido marejado con un sentido moderno y fue aplicado a la relación entre - los pueblos (internacional). En esta categoría la Soberanía equivale al Derecho de Independencia de los Estados frente a cualquier -- otro poder ajeno.

Posteriormente surge la Soberanía en el seno de los - propios Estados nacionales, apareciendo como una unidad política de suma potestas, que exigió la retirada de los poderes políticos y jurídicos civiles eclesidásticos, económicos y militares.

El Derecho divino de los Reyes significó arrebatarse al papado su pretendida postestatis (Teoría de las dos espadas), sobre todo poder terreno hecho que se convirtió en una regresión a las formas teocráticas de la antigüedad.

Corresponde a Juan Bodar (1530-1596), crear el primitivo concepto de Soberanía, en su famosa obra "Les Six Livres de la République".

Bodar ha de respetar la tradición ortodoxa cristiana, fundando la autoridad política sobre las sólidas bases de la religión, definiendo la Soberanía como:

*"El Poder absoluto y perpetuo de una República"*²

Considera que el poder es absoluto y perpetuo, porque no está sujeto a otra condición que a la de obedecer lo que la ley - de dios manda en su providencia.

Bodar señalaba que el príncipe es quien permanece -- siempre en posesión del poder en virtud de la providencia divina, y por consiguiente en él recae la Soberanía.

Es interesante comentar que esa inicial afirmación de Bodan, pudo ser concesión obligada por la situación histórica de -- Francia, ya que una vez que el poder secular se había consolidado, -- reconoció que el titular de la soberanía podía ser el pueblo. Por eso decía:

" La República popular es cuando la mayor parte de los ciudadanos sea -

(2) Bodan, Juan. Los Siete Libros de la República. p. 142.

por cabezas, tribus, clases, curias,
o comunidades ostente la Soberanía"³

Distinguió como atributos de la Soberanía el poder de dar leyes en general, y a cada uno en particular; de interpretación y enmienda de la ley. El Derecho de última instancia, considerándolo el derecho principal de la Soberanía. La interpretación de oficiales prerrogativas. Declarar la guerra y negociar la paz. Otorgar gracias y dispensas. Derecho de amonedar. Y Derecho de grabar a los súbditos principalmente.

Considera a los atributos de la Soberanía en su carácter negativo; de oposición frente a los demás poderes políticos internos y externos.

La tesis sustentada por Bodan como respecto a la soberanía popular va a ser defendida y enriquecida por todo el movimiento contractualista. Así Altucio sostenía que la Soberanía reside en el conjunto de hombres que forman la sociedad política, definiéndola en los siguientes términos:

" El poder cuyos actos no están sujetos a otros derechos, de suerte que puedan anularse por el atributo de otra voluntad humana ".⁴

[3] Idem. p. 44.

[4] Arnaiz A., Aurora. Cit. por en su obra Soberanía y Potestad. Vol. II p. 32

Por su parte Puffendorf como comentarista de Altucio aportó otra fundamentación: la de un Derecho natural propio del hombre; regulador de su existencia social y desconectada del canon religioso. Este autor junto con Altucio preparan el camino de la teoría Naturalista de las relaciones humanas y sociales de Rousseau y los contractualista.

El gran filósofo inglés Thomas Hobbes (1588-1679), en su celeberrima obra *The Leviathan* ("el dios mortal y ente mayestático"), sostiene que, puesto que en el estado de naturaleza el "hombre es el lobo del hombre" (*Homo Homini Lupus est*), y la ley natural equivale al triunfo del más fuerte, cede todos y cada uno de sus Derechos de por siempre a la autoridad soberana, éste a su vez se compromete a cumplir con las cláusulas esenciales de la nueva sociedad civil y en caso de incumplimiento queda rota la relación contractual.

Finalmente, el súbdito al obedecer a la autoridad, -- está obedeciendo su propia autoridad.

Jean Jacques Rousseau (1712-1778) en su obra "El Contrato Social", trata de encontrar la fórmula Jurídica que manifiesta y recoge la "volonté générale" (bien común que coincidía con el interés particular), y que haga que el hombre al obedecer la ley no haga otra cosa sino obedecerse a sí mismo.

Para el célebre escritor ginebrino la Soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los ciudadanos que componen el pueblo.⁵ Esto es que cada uno tiene una parte Alícuota de la Soberanía y en el "contrato social", el individuo que otorga la parte de su soberanía del otro por lo consiguiente quedan en igualdad de circunstancias.

De lo anterior se desprende que la soberanía, como atributo del pueblo, además de ser un principio básico de la teoría política contemporánea, es un elemento fundamental del Estado Moderno.

" El pueblo por ser soberano, no está sometido al Derecho, él es el Derecho. El Derecho no es un límite al poder soberano sino su manifestación ".⁶

El pueblo tiene la soberanía porque posee el poder originario. El Estado tiene la potestad o poder de actuación, en orden a las facultades y funciones conferidas por el soberano; su potestad y poder son delegados.

El pueblo soberano reunido en cuerpo consultivo y decisivo, crea los poderes, las instituciones, las facultades y --

(5) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. p. 116.

(6) Arnáiz A., Aurora. Soberanía y Potestad. Vol. II p. 33

autoridades del Estado.

Las autoridades estatales a través de la división de poderes o sistemas de competencia, realiza -según mandato expreso- el ejercicio de la Soberanía. Ningún gobernante o funcionario es titular de la Soberanía, como tampoco lo es el Estado, ya que su potestad está limitada por el poder del pueblo soberano.

Es el pueblo quien tiene la Super Omnia, a través de su derecho inherente, así como el establecimiento y reconocimiento -de éste, a lo que llama Arnaiz Amigo magestas y Autoritas. La potestad del Estado, como la de todas y cada una de sus instituciones, --son organismos que actúan por derecho propio, en tanto que sus facultades están reconocidas por el Derecho Positivo del mismo Estado, -que recoge la voluntad del soberano.

Cuando uno o varios estados resuelven vivir asociativamente, surge una fusión y la creación de una sola soberanía en la unión política de esos pueblos. Tal es el caso del Estado Federal, que surge como un super organismo, nacido por el pacto de unión de dos o más Estados. Los Estados que forman dicha federación ya no son tales, sino que se convierten en entidades federalivas, formadas por comunidades político-administrativas, asentadas sobre el territorio del Estado Federal.

Así pues, el Estado Federal es el soberano ya que --

dispone de la capacidad de decisión y de mando en última instancia; siendo también creador del Derecho e instituciones federales.

Por lo que se refiere al ejercicio de la soberanía -- con respecto a otros Estados. El Estado y su pueblo federal son los únicos elementos de alcance y representación frente al exterior. Ni el municipio, ni las entidades federativas o regionales, tienen esta potestad suprema.

Es interesante comentar que en la federación se dan - dos aspectos en cuanto las atribuciones del Estado y las entidades - federates: Una de ellas es la que señala que todo aquello no perte- nezca al ámbito de regulación federal es facultativo a las entidades (caso de México). La otra es que las entidades federativas tienen - atribuciones plenas sobre el Estado Federal (tal es el caso de los - Estados Unidos de Norteamérica).

2. La Soberanía

La afirmación de que el pueblo es el titular de la so- beranía, implica el reconocimiento tácito de la democracia como la -- forma de gobierno que expresa el soberano.

Desde Aristóteles con su clasificación de formas pu- ras e impuras de gobierno, se ha considerado a la democracia como -

una forma de gobierno básica y fundamental. Esa antigua idea que nació más que nada como una categoría política se ha transformado en - el devenir de los siglos en una forma de vida que trascienda los muros de la actividad política. La Democracia se practica cotidianamente en el seno de la sociedad humana. En todo grupo social podemos observar que se busca el consenso mayoritario, la opinión de todos y la voluntad general para tomar cualquier decisión que atañe a dichos grupos. En los sindicatos, en las asociaciones de intelectuales, de empresarios, de estudiantes, de padres de familia, de deportistas, etc., etc... Observamos como se da en la realidad el -- ejercicio democrático.

Esa voluntad social por una vida democrática sin duda, se ve proyectada hacia la actividad política del hombre. Es por ello que el Estado Popular es el más estimable, en la medida que se persigue la igualdad de todos los individuos, de allí que sean significativas las palabras de Montesquieu:

" Cuando en una República el poder soberano reside en el pueblo entero es - una democracia. Los sufragios que emite, expresan lo que quiere y las leyes que establecen el Derecho de Sufragio son fundamentales para la Democracia".⁷

En las democracias, el Estado y gobierno siguen las -

(7) Montesquieu. Obra citada p. 8

voluntades reales del pueblo, sus leyes tienden al bienestar de la mayoría, puesto que emanan también de la mayoría de los ciudadanos. Hace llegar la idea de los Derechos políticos hasta el último de los ciudadanos. Su estado e instituciones sociales dirigen su actividad hacia la satisfacción plena de todas las demandas populares.

Ante la imposibilidad de llamar al pueblo en su totalidad a la elaboración de las leyes, en las modernas democracias indirectas a diferencia de aquella ágora ateniense, el poder constituyente y las cámaras legislativas actúan en nombre de la voluntad soberana. Siendo este cuerpo legislativo el poder que emana más directamente del pueblo y por consiguiente el que participa más directamente de su omnipotencia.

Desgraciadamente, como lo señalábamos en el capítulo anterior, en las democracias contemporáneas, con cierta ligereza se tiende a favorecer al poder ejecutivo, mediante grandes atribuciones a una sola persona, las cuales asumen las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Cada vez se hace más frecuente que muchas de esas gentes para ostentar el poder, utilicen elecciones fraudulentas contando con la complicidad de los otros poderes. Esto trae como consecuencia que el poder ejecutivo aumente su poder en detrimento de los otros, ocasionando con ello el desequilibrio entre los sistemas de competencias.

En las democracias presidencialistas de dependencia -

de los poderes federativo y judicial desdibuja la posibilidad de hacer efectivo el ejercicio de la División de Poderes, cuestión más común en los países subdesarrollados como México.

3. La República

La República es una forma de gobierno que ha perdurado hasta nuestros días.

El ideal de las formas puras de gobierno es realizar el interés general, el bien público o el bien común de una sociedad. En la forma republicana es donde los pueblos han encontrado sus mejores ideales.

La república es de origen popular, cuya titularidad no es hereditaria, sino electiva: ya sea directamente por el pueblo o bien, por medio de sus representantes.

Es un sistema que se remonta a las ciudades-Estados de Grecia, Roma-. Apareció como una oposición a la monarquía, es -- más, según Jellinek, "en la conciencia de sus fundadores estaba simplemente la no monarquía".⁸ Su ideal descansó sobre la igualdad -- completa de los miembros que la integraron, conforme a la capacidad de la vida pública.

(8) Jellinek, George. Teoría del Estado. p. 536.

Cicerón lo definió como: "cosa del Pueblo".

Bodan como: "El recto gobierno de varias familias y de lo que es común, con un poder soberano".

Maquiavelo, al iniciar "El Príncipe", hace alusión a la República, en cuanto dice que todos los Estados o son repúblicas o son principados.

Montesquieu afirma que "el gobierno republicano es - aquel en que el pueblo, en cuerpo o sólo parte de él, ejerce la potestad soberana".

En las repúblicas democráticas la soberanía reside en el pueblo, compuesto de ciudadanos que actúan en un plano de igualdad. En México, los caracteres de aquella, se expresan en el artículo 39 constitucional. Por otra parte, es el pueblo mexicano quien, a través de sus representantes, se organiza así mismo y ejerce las funciones del Estado, como lo sancionan los artículos 41 y 49 de la constitución.

CAPITULO III

LA DIVISION DE PODERES EN LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

Parafraseando al prestigiado maestro de la facultad - de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París, Maurice Duverger, dice que: *Las democracias liberales funcionan en Europa - Occidental (a excepción de España, Portugal y Grecia), en América -- del Norte (Estados Unidos y Canadá) y en Océano Pacífico (Japón, - - Australia y Nueva Zelanda). Sus rasgos comunes son muy característicos. El poder político está basado en la teoría de la Soberanía popular: Los gobernantes son escogidos por medio de elecciones con sufragio universal. La estructura de gobierno se basa en el pluralismo político y en una cierta separación de poderes. Las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de - libertades públicas.*

La democracia liberal funciona dentro de una estructura económica capitalista basada en la propiedad privada de los medios de producción. Por lo tanto el poder político no viene únicamente - de la elección, sino también de la riqueza.

Las sociedades liberales son sociedades capitalistas industriales y desarrolladas, fundadas en un desarrollo técnico muy

avanzado.¹

La estructura de las instituciones políticas en las susodichas democracias, descanzan sobre el principio de la "División de Poderes".

La separación de poderes revista según el modo de relación entre el parlamento y el gobierno, tres formas:

Regímenes Parlamentarios (Europa en General).

Regímenes Semipresidenciales (Francia)

Regímenes Presidenciales (Estados Unidos).²

1. Régimen Parlamentario (Inglaterra)

Los regímenes de este tipo, suponen la existencia de tres elementos:

" 1o. Un régimen representativo desarrollado que ha llegado a encarnar en un parlamento compuesto de dos cámaras legislativas dotadas de medios de presión

[1] Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. pp. 69, 70.

[2] Idem. p. 245

sobre el poder ejecutivo.

20. Un consejo de ministros que - comparte con el jefe de Estado el poder ejecutivo, y sobre el cual - puede el parlamento hacer presión.

30. La idea de responsabilidad del poder ejecutivo, combinada con la confianza que debe reinar entre -- este poder y el parlamento".³

Estos tres elementos suponen una cierta separación de poderes, entre el legislativo y el ejecutivo. Tal separación existe únicamente en las actividades o funciones que realizan los órganos -- del Estado, y que concurren a la formación de la voluntad política y gubernamental del mismo.

Los países que han adoptado el régimen parlamentario, geográficamente los encontramos en Europa en general, siendo el régimen parlamentario inglés el que, por su estructura se considera el más importante.

El régimen parlamentario británico, se caracteriza por un parlamentario mayoritario, que es una variedad del régimen parlamentario en el cual el gobierno tiene asegurada una mayoría homogénea y estable en el parlamento, durando lo que dura la legislatura.⁴

[3] Houricou, Maurice. Derecho Público y Constitucional. p. 371.

[4] Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. p. 247.

En Inglaterra, a través de su historia, el poder pasó de la Corona al Parlamento, y de éste, al Gabinete.

Por la concepción Británica del Derecho Consuetudinario hace que la organización de los poderes públicos no figuren en un -- texto escrito codificado, sino en usos, costumbres, leyes ordinarias reglamentos y prácticas.

La estructura de su gobierno es dual, se compone de un Gabinete integrado por el Primer Ministro y ministros, y la Corona, que es la que asume la calidad de Jefe de Estado.

El Gabinete surgió del Consejo Privado de la Corona. - Sólo el Primer Ministro es escogido por la Reina, éste debe ser el jefe del partido mayoritario y no puede ser miembro de la Cámara de los Lores. Los demás Ministros son escogidos por el Primer Ministro la Reina los nombra jurídicamente, pero sin intervenir en su designación.

El Primer Ministro en su calidad de Jefe de Gobierno, asume la presidencia del Gabinete y dirige su política en general.

El conjunto de ministros que integran el Gabinete aseguran la dirección general de la política, de acuerdo con el parlamento. Sus decisiones son formadas en común. Generalmente tienen - el derecho de disolver el Parlamento o una de sus Cámaras.

El Gabinete es responsable políticamente ante el parlamento. Su responsabilidad puede ser individual o colectiva. asumiendo la responsabilidad colectiva un carácter primario, ya que el parlamento puede obligar al Jefe de Gobierno a dimitir, mediante un voto de no confianza, y los ministros deben retirarse, cuando el Gabinete en pleno es alcanzado por el voto de desconfianza parlamentaria.

Según Maurice Houriou, el carácter colegial del Gabinete y el carácter solidario de la responsabilidad ministerial desempeña, sobre todo un gran papel en la organización de la confianza parlamentaria se traduce por la responsabilidad ministerial, cuya sanción es la pérdida del poder, es decir, la obligación de dimitir en que se encuentran los ministros, cuando un voto adverso del parlamento les demuestra que han perdido la confianza de éste.

La responsabilidad individual de los ministros es secundaria en relación con la responsabilidad colectiva. El Gabinete puede desolidarizarse del Ministro pidiéndole su renuncia.

A partir de 1945, en Inglaterra, se han desarrollado los llamados "Comités de Gabinete", que equivalen a comités intersecretariales, dentro de los cuales Duverger considera el más importante, el comité Legislativo que prepara los proyectos de la ley de origen gubernamental.

Al Primer Ministro le sigue el Ministerio, habiendo -- una distinción fundamental entre el Gabinete y el Ministerio, ya que sólo ciertos ministros forman parte del Gabinete.

El Ministerio se constituye por personajes que detentan funciones tradicionales, honoríficas unas, importantes otras. -- por ejemplo. El Lord Canciller que preside la Cámara de Lores y desempeña el papel de Ministro de Justicia, el Lord del Sello Privado, etc..

Junto a cada Ministro existe un Parliamentary Secretary parecido a los subsecretarios; y un Parlament Secretary, que son -- los secretarios generales del Ministro, nombrados por el Primer Ministro de acuerdo del Ministerio de que dependan; los cuales aseguran la relación entre éste y el parlamento.⁵

En su calidad de Jefe de Estado, la Corona ha conservado la monarquía hereditaria y se prefiere el varón, en el orden -- sucesorio, en caso de un mismo grado de parentesco, que a la mujer, pero puede modificar dicho orden el parlamento.

El rey o reina debe jurar, en el momento de su ascenso al trono, su pertenencia a la Iglesia Anglicana, de la cual es su -- jefe y, en el transcurso de una ceremonia religiosa, es coronado Rey de Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte, ~~Canadá~~, Australia, Nueva Zelanda y jefe del Commonwealth de la India.

(5) Idem. p. 250

El monarca ha sido privado, progresivamente, de todo poder. Sus Poderes residuales son englobados bajo el nombre de -- "prerrogativas reales", los cuales, según Duverger, "le pertenecen -- nominalmente, ya que en la práctica es el gabinete quien los ejerce, además de poder ser reducidos por el Parlamento libremente".⁶ En la práctica interior, ostenta la facultad de distribuir los títulos, -- condecoraciones, disolver y prorrogar el Parlamento, sancionar y publicar las leyes. En materia Diplomática: el derecho de proclamar la guerra, concluir la Paz y Tratados. En materia Judicial: el derecho de gracia entre otros.

La Corona tiene su Consejo Privado, cuyas funciones -- esenciales son: "dictar las Proclamations reales mediante las cuales convoca, proroga o disuelve el parlamento, ejercer la potestad reglamentaria mediante decretos y órdenes tomadas en el Consejo, registrando las proposiciones de los ministros que son los que asumen la responsabilidad frente al parlamento."⁷

El Parlamento inglés está formado por el conjunto de -- dos Cámaras: la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, ya que la Cámara de los Lores ha perdido el poder de oposición.

Los Diputados que integran la Cámara de los Comunes son elegidos para el periodo de cinco años, por sufragio universal directo y secreto, en escrutinio uninominal a una sola vuelta. Sus integrantes eligen a su Presidente llamado "Speaker", y, para sus --

[6] Idem. p. 254

[7] Idem. p. 259

sesiones, exigen un quorum de 40 miembros.

La Cámara de los Lores, es una de las últimas Cámaras altas Aristocráticas, existentes todavía en el mundo. Está formada, principalmente, por pares hereditarios, creados por el monarca; pares vitalicios, Lores de apelación y Lores espirituales. Para sus sesiones exigen un quorum de 40 a 50 miembros. "Teóricamente, la competencia de los Lores depende de la voluntad de los Comunes, ya que el "Speaker" de la Cámara de los Comunes, es quien decide si un proyecto cde dentro o fuera de la competencia de la Cámara de los Lores. Por tradición es un Tribunal de apelación, en cuya sesión -- intervienen nueve jueces de carrera (Law Lordes) nombrados con carácter vitalicio para ejercer".⁸

Las sesiones Parlamentarias se abren cada año con el discurso del monarca, y es donde se define el programa de gobierno. A modo de respuestas, las Cámaras votan un mensaje.

Los jueces ingleses gozan de una verdadera independencia; de la garantía de inamovilidad y de ascenso, y, gracias al -- Habeas Corpus, puede impedirse toda detención arbitraria.

2. El Régimen Semipresidencial (Francia)

El régimen semipresidencial fue establecido en Francia

[8] Idem, p. 261.

en 1962. Su carácter semipresidencial resulta de la elección del --
Presidente de la República, por medio del Sufragio Universal, sin su
primar el marco parlamentario.

El poder ejecutivo se dividió en un Jefe de Estado --
(Presidente de la República) y un Jefe de Gobierno (Primer Ministro)
y su Gabinete.

El Gabinete es responsable, políticamente individual -
y en forma colectiva, ante el Parlamento.

El Jefe de Estado o Presidente de la República, está -
por encima del Jefe de Gobierno y del Gabinete, ya que sus preroga-
tivas jurídicas son mayores; lo cual constituye la nota diferencial
con el Jefe de Estado Parlamentario.

El Presidente de la República nombra al Primer Minis-
tro y le pone fin a sus funciones, cuando éste le presenta la dimi-
sión del gobierno. Nombra, a propuestas del Primer Ministro, a los
miembros del gobierno, y, de la misma forma, pone fin a sus funcio-
nes.

Nombrado el Primer Ministro y Gobierno, éste expone su
programa en la Asamblea Nacional; si ésta la aprueba, el Gobierno --
queda investido; si lo rechaza, el Gobierno no dimite ante el Presi-
dente.

La Constitución Francesa distinguió los poderes del --
Presidente, de aquellos, que ejerce en común con el Gobierno. Los
primeros son aquellos en que el Presidente puede ejercerlos sin el --
refrendo ministerial. Los segundos son los que precisan en refrendo
del Primer Ministro y de los ministros responsables, por lo que el --
Jefe del Estado semipresidencialista, tiene responsabilidad al tomar
las decisiones políticas trascendentales, a diferencia del Jefe de --
Estado Parlamentario.

El Primer Ministro es el director general del gobierno
Los ministros son los jefes de las ramas de la administración que --
les ha encomendado. El Gobierno, como órgano colectivo, decide y --
conduce la política de la Nación.

El Presidente de la República y el Gobierno ejercen en
común los poderes presidenciales.

El Parlamento se compone por la Asamblea Nacional y --
el Senado.

La Asamblea Nacional se integra por Diputados que son
elegidos por escrutinio mayoritario uninominal, a dos vueltas.

El Senado se compone por miembros que se eligen por --
sufragio indirecto. Los Senadores aseguran la representación de --
las colectividades territoriales de la República, pero no existe un

sistema electoral único para elegirlos, ya que varía según el número de Senadores que tenga que elegir cada departamento.

El Parlamento tiene un papel secundario frente al Ejecutivo, por lo que se ha tratado de buscar un parlamentarismo racionalizado, pero detrás de éste, existe, como fin político, el de disminuir las prerrogativas de las Cámaras y asegurar los medios de acción del gobierno sobre ellas. Es notoria la preponderancia de la Asamblea Nacional sobre el Senado, debido a la desigualdad de los poderes de las dos Cámaras.

3. Régimen Presidencial (Estados Unidos de América)

El régimen Presidencial tuvo su origen en los Estados Unidos de Norteamérica, en la Constitución de 1787, y es la única de mocracia que se aplica en su forma más pura y clásica.

A diferencia del régimen Parlamentario, el poder Ejecutivo no es de estructura dualista; las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno concurren en el Presidente, el cual es elegido mediante sufragio universal para un período de cuatro años, y puede ser elegido para dos mandatos más.

La elección del Presidente, como la del Vicepresidente se hace en tres fases:

"1o. Para la elección del Candidato se designa delegados de cada partido los cuales se reúnen en una Convención Nacional de Partido para -- elegir a su Candidato.

2o. El pueblo norteamericano designa, mediante escrutinio de lista, -- en el marco de los Estados, a los -- "electores presidenciales". De -- hecho se elige directamente al Presidente y al Vicepresidente, pues -- los electores presidenciales se comprometen a votar por los candidatos de su partido a la Presidencia, de hecho así ocurre en la práctica.

3o. El acto que constituye jurídicamente la elección presidencial".

El Presidente, como Jefe de Estado, ejerce el derecho de gracia; vigila ejecución de las leyes; ejerce su potestad reglamentaria, mediante "executive orders y proclamations" Como jefe de la administración federal, nombra a todos los funcionarios federales; a algunos, con acuerdo del Senado. En materia de política exterior, nombra a los embajadores y cónsules; procede al reconocimiento de Estados; negocia y concluye Tratados. En materia militar, es el comandante en jefe de los ejércitos; de él depende la --

dirección suprema de las operaciones; en época de guerra, tiene poderes casi dictatoriales, sobre la persona y bienes de los ciudadanos.

Ante la imposibilidad de ejercitar personalmente todas las tareas que le son encomendadas, el Presidente las realiza mediante organismos auxiliares, de los cuales son los más importantes: El Gabinete y el Despacho.

El Gabinete está formado por el conjunto de secretarios los cuales son nombrados por el Presidente, de acuerdo con el Senado, y asumen la calidad de colaboradores del Presidente, por lo cual dependen de él y pueden ser destituidos cuando así lo desee. -- Por no formar un órgano colectivo, con poderes propios, no tienen -- responsabilidad ministerial colectivo o individual ante el Congreso.

El Despacho comprende a los colaboradores directos -- del Presidente.

El Vice-Presidente forma equipo con el Presidente en las elecciones; preside al Senado y es elegido por esta Cámara, en caso de no obtener una mayoría absoluta del voto popular.

El Presidente no está facultado para disolver el Congreso, de ahí que Houriou considere que "la separación de poderes -- entre el ejecutivo y legislativo sea" rígida", ya que el Congreso no

puede disolver el Congreso".⁹

Para Duverger, tal separación de poderes es limitada porque el Presidente y el Congreso disponen de ciertos medios de -- acción recíprocos, siendo los más importantes los que están en las -- manos del Presidente: como el derecho de veto respecto de las -- leyes votadas por el Congreso; este derecho puede ser neutralizado, mediante un voto de cada una de las Cámaras, con una mayoría de dos tercios. Dentro de los medios de acción del Congreso, está el -- "impeachment", el poder financiero, ya que es el Congreso quien vota los créditos.

El Congreso está formado por dos Cámaras llamadas -- Cámara de Representantes y Cámara de Senadores, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. En la Cámara de Representantes, -- sus integrantes son elegidos para un período de dos años y se designan en proporción al número de habitantes. La preside el "Speaker", que no tiene la importancia del Speaker inglés.

A los miembros del Senado se les elige por seis años y son dos por cada Estado: lo preside el Vice-Presidente de los -- Estados Unidos y, en su ausencia, un Senador elegido como presidente interino; este posee poderes importantes en materia de nombramientos y política exterior.

El poder esencial del Congreso es el poder legisla--

[9] Houriou, Maurice, "Derecho Público y Constitucional", p. 424

tivo, el cual se realiza libremente dentro de los límites que le fija la Constitución. Se ejerce conjuntamente por las dos Cámaras. En materia de impuestos, la iniciativa pertenece a la Cámara de Representantes; por lo demás, las dos Cámaras están en pie de igualdad. Posee el poder constituyente, pues con la mayoría de dos terceras partes, en cada asamblea, se pueden adaptar enmiendas a la Constitución, ratificadas por las tres cuartas partes de la asambleas legislativas de los Estados. Tiene el poder electoral, si el voto popular no da una mayoría absoluta al Presidente de los Estados Unidos, que es elegido por la Cámara de Representantes y al Vice-Presidente, por el Senado. Ejerce un cierto poder judicial, mediante el procedimiento del "impeachment": cuando los funcionarios federales son acusados ante el Congreso por traición, corrupción, otros crímenes y delitos importantes contra el Estado. En estos casos, la Cámara de Representantes tiene la iniciativa de la acusación, y para ello constituye una comisión investigadora que rendirá un informe en base al cual la Cámara de Representantes decidirá si acusa o no, ante el Senado. En caso de que inicie la acusación, el Senado se erige en Tribunal y juzga a puerta cerrada. La sanción es la revocación que debe pronunciarse -- con una mayoría de dos tercios. El caso de Water gate - Nixon es elocuente.

"El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, es el tribunal superior al que se puede remitir finalmente todos los asuntos. Ejerce el poder de control de la constitucionalidad de las leyes junto con todos los tribunales federales o estatales".¹⁰ Se compone de

(10) Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, p. 252.

un presidente y ocho jueces, nombrados con carácter vitalicio por el Presidente, de acuerdo con el Senado. Es esencialmente un tribunal que conoce de dos clases de asuntos: unos en primera instancia - - (cuando son partes un embajador, un cónsul, un ministro, un Estado); otros, en apelación. Sus decisiones son efectivas, si participan -- seis de sus miembros. El Control de la Constitucionalidad lo ejerce por vía de excepción de inconstitucionalidad.

CAPITULO IV

LA DIVISION DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DE 1814, 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917.

Después de la Independencia de México, se expidió la Constitución de Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, que aunque no tuvo vigencia, estableció en sus artículos 2o, 11o, 12o. y 46o. la División de Poderes en el Estado:

- 2o. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que mas convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

- 11o. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

- 12o. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por -- una sola corporación.

44o. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, con el nombre de "Supremo Congreso Mexicano". Se crearán, además dos corporaciones, la una con el título de "Supremo Gobierno", y la otra con el de "Supremo Tribunal de Justicia".

Tratando de consolidar la Independencia y sustraerse del dominio extranjero, además de no caer en el sistema despótico de la Monarquía, sino otorgar el goce de sus imprescriptibles derechos y -- afianzar la prosperidad de los ciudadanos, es que se decide someterse a una Constitución que rija los destinos de la nación.

El acta "Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 -- de enero de 1824, discutida por el Congreso, fue aprobada por la Asamblea el 3 del mismo año, con el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" firmada y publicada por el Ejecutivo con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".¹

Dicha Constitución permanecerá sin alteraciones hasta su abrogación (1835). Menciona en su artículo 9o.:

"El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".

[1] Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. p. 153

En julio 16 de 1835, propuso el presidente Barragán, que se encontraba sustituyendo a Santa Anna por su licencia, a las Cámaras, se estudiaran las solicitudes para la adopción de un sistema -- unitario, por lo que se presenta un proyecto de bases constitucionales que con el título de "Bases para la nueva Constitución" pone fin al sistema federal, aprobándose hasta 36, con la característica muy particular de crear la institución llamada "Supremo Poder Conservador"; siendo el arbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones".²

Es la Constitución llamada de las Siete Leyes; y es en la segunda parte en la que establece con el título de "Organización de un Supremo Poder Conservador", la integración del órgano supervisor o un cuarto poder regulador, que se depositaría en cinco individuos.

Ale ser reelegido Santa Anna presidente y Bustamante desterrado, había concluido la urgencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes; por lo cual el poder conservador reformó la Constitución de 36.

Va con el principio político de la División de Poderes, llenando en contra del despotismo y en favor de las garantías de los individuos y de los pueblos, con la inminente pretensión de no dar facultades extra-constitucionales al Ejecutivo.

En el voto particular del Diputado José Fernández Ramí--

[2] Idem. p. 202

rez, al proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales, señala - "Mi razón y mi conciencia me estrecharon, a pesar mio, a separarme de su modo de pensar en algunos puntos, que a mi juicio han servido de pretextos principales a las reñidas y sangrientas Revoluciones -- que han precipitado a la Nación en la profunda y oscura fosa en que se encuentra." Y en relación con la División de Poderes, menciona -- que las facultades que la Comisión conceda al Ejecutivo a que cuide la administración de justicia, a que pueda nombrar un procurador para ese objeto y poder suspender a los Magistrados y Jueces... "Cuando se formaron las actuales leyes constitucionales, parecia que no se tenia presente otro fin principal que poner trabas al Ejecutivo; hoy parece que no se trata de otra cosa que de ampliar sus facultades aún más allá de los límites que permiten los principios de la -- forma adoptada...".³

"Aún las personas más sensatas y que obran con la mayor buena fe, se afectan sin echarlo de ver, de ocurrencias puramente -- accidentales, y pasan de un extremo a otro sin saber contenerse en -- los medios".

Es importante darse cuenta que se van integrando una serie de facultades y limitaciones discretionales que aumentan de manera substancial la figura del Presidente, mismo que poco a poco aumenta y se da cuenta que tiene todo el poder para manejar discretionalmente las circunstancias que han de dar características propias a su gobierno.

(3) Idem. p. 293

En las reformas de la Constitución de 40, señala en sus -
artículos 50., 60., 230., 450., 750. y 1050.:

50. El Sistema gubernativo de la nación es republicano, representativo y popular.
60. El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en legislativo, Ejecutivo y Judicial.
230. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de --
Diputados y otra de Senadores.
- Igualmente el Congreso es bicameral con la representación del pueblo en Cámara de Diputados y la representación de los Departamentos o Estados que conforman la Federación en la --
Cámara de Senadores.
450. Corresponde la iniciativa de las -
leyes y decretos en todas las materias al Supremo Poder Ejecutivo, a

los diputados y la las juntas departamentales.

Es clara la facultad del Ejecutivo del poder legislar con lo que invade la esfera del poder soberano del estado de la representación popular y es obvia su influencia del manejo discrecional de las Cámaras.

750. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominará Presidente de la República; Durará ocho años en el cargo.

1050. El ejercicio del poder judicial se depositará en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales superiores de los departamentos, en los -- jueces ordinarios de primera instancia y de paz en los tribunales privativos que reconoce esta Constitución, y en los demás de la misma -- clase que establezcan las leyes, --

sin contrariar lo dispuesto en ella misma.

En el proyecto de reformas de 1842, la innovación es la creación de los "Colegios Electorales", título II artículo 270. facultad inherente al pueblo de elegir a sus representantes a través de esta institución, de los tres poderes, artículos 34 al 44.

La división de poderes se expresa en su artículo - 50., 490., 920. y 1090.:

- 50. El ejercicio del Poder Público se divide en legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.
- 490. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de -- Diputados y otra de Senadores.
- 920. El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un Magistrado

que se denominará Presidente de la República. Durará cinco años.

1090. El Poder Judicial se deposita en -- una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de los Departamentos y en los demás que establezcan las leyes.

Hubo un segundo proyecto de Constitución, leído en la sesión del 3 de noviembre de 1842, el cual presenta con el título de "Bases en que Descansa la Constitución".

2a. La organización política, que consiste en la Distribución y división del Poder Público.

3a. En la base 3a., que habla de los -- efectos de la Constitución en el -- último punto señala a "Un Poder Regulador".

Estos proyectos y reformas dieron como consecuencia el Decreto del 15 de Junio de 1943, en el que se establecen las Bases de la Organización Política de la República Mexicana; señalando en su artículo 5o.

50. La suma de todo el Poder Público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una -- sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un solo individuo.

En el artículo 50o. de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, se estableció:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes -- en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo".

En la Constitución de 1917 se consagra, en el artículo 49o., la Teoría de la División de Poderes:

49o. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en -- Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de es -- tos poderes en una sola persona --

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

La Constitución distingue ramas del poder, pero a ellas les asigna no una función específica, sino todas aquellas que sean necesarias para lograr un poder de mando supremo.¹

[1] Birgoa, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 837

CAPITULO V

EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO

1. Poder Ejecutivo

El Estado Mexicano se ha organizado como régimen Presidencial, influido por el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica.

El principio de la separación de poderes que plenamente incorporado en nuestros textos Constitucionales. A pesar de este reconocimiento, nuestra realidad histórica nos muestra claramente que el equilibrio y la armonía entre los poderes no se ha conseguido y -- que, en cambio, el poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos.

La doctrina de Locke y Montesquieu, relativas a la -- división de poderes como frenos, contrapesos, para impedir la concentración de fuerzas en una sola persona, ha sido relegada a un segundo término, para ergirse -- en su lugar--, un centralismo absorbente.

El Presidente de la República Mexicana es fundamentalmente el depositario del ejecutivo. En su persona concurren las -- calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como en todo régimen

presidencial; es el único responsable ante el pueblo mexicano; su responsabilidad es completa, ya que lleva, en sí mismo, el peso de su gobierno. Aunque cuenta con colaboradores, solamente él responde de los actos de aquellos.

Ignacio Burgoa llama unipersonal al sistema presidencial que estableció la Constitución de 1917, considerándolo consolidado en tres principios fundamentales:

"El que prescribe la elección popular directa del -- Presidente, la irrevocabilidad (ya que su investidura emana de la voluntad mayoritaria del pueblo, sería absurdo que cualquier órgano del Estado pudiese removerlo de su cargo) y la relativa responsabilidad del Presidente (contraída solamente durante el ejercicio de su cargo por traición a la patria y delitos graves del orden común, art. 108 Constitucional)".¹

El periodo gubernativo presidencial tiene una duración improrrogable de seis años, a partir de cada primero de diciembre; tal y como lo consigna el artículo 83 Constitucional, que consagra el principio de la no reelección. Miguel Lanz Duret, basado en la realidad mexicana, declaró: "la permanencia indefinida o largamente prolongada en el poder, transforma a los gobernantes en tiranos y destruye el funcionamiento normal de las instituciones, sujetando a los pueblos a la voluntad arbitraria de un solo individuo".²

(1) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, p. 832

(2) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, p. 837

El artículo 89 de nuestra Carta Magna, establece las facultades y obligaciones del Presidente. La fracción primera enuncia:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

De esta fracción se desprende la llamada facultad reglamentaria del Presidente y cuyo ejercicio se manifiesta en la expedición de normas jurídicas, que detallan las leyes de contenido administrativo, dictadas por el Congreso de la Unión, a fin de conseguir una adecuada aplicación en las diferentes ramas que regulan.

"Dicha facultad se calificó como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos y reglamentos autónomos".³

De la fracción II, III, IV, del artículo 89 se derivan las facultades de nombramiento y remoción:

"Nombrar y remover libremente a los Secretarios de -- Despacho; al Procurador General de la República; al Gobernador del -- Distrito Federal; remover a los agentes diplomáticos y empleados su-

[3] Idem. p. 852

periores de Hacienda, y nombrar y disponer libremente a los demás -- empleados de la Unión cuyo nombramiento y remoción no esté determinado, de otro modo, en la Constitución o en las leyes".

"Así mismo, con la aprobación del Senado, a los Coroneles y demás superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes".

Estas facultades y especialmente, la de remoción, permite al Presidente de la República ejercer administrativamente una - autonomía sin límites. Si al Consejo de "Ministros" reminiscencia del régimen parlamentario, ya que en el régimen presidencial toman el -- nombre de Secretarios de Estado; como hemos visto el Presidente está facultado para nombrarlos y removerlos libremente, estos jamás estarán dispuestos a contravenir su opinión ya que existe una subordinación total. En esta misma forma opera la facultad de los Secreta -- rios de Estado, en relación con los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes presidenciales (artículo 92): Requisito sin el cual no tiene validez. Es de gran interés el responder, si ha existido o existiría un Secretario capaz de negarse a estampar su firma ante una -- orden del Ejecutivo, si sobre él pesa la sanción de la remoción; -- esto lo podría responder cualquier exsecretario removido, mencionando las causas reales de su renuncia, señalando la tan conocida y común en la mayoría de los casos, frase de renuncia "por motivos de salud", sanciones que se han realizado sin motivo aparente.

Los Secretarios de Estado, como colaboradores del Presidente de la República, no tienen responsabilidad ante el pueblo de manera directa, ya que no son elegidos por él, ni ante el Congreso de la Unión, ya que el Presidente asume la responsabilidad de sus actos. Su único contacto con el Congreso de la Unión, por disposición Constitucional (artículo 93), es la posibilidad de que los Secretarios, --abierto el periodo de sesiones, den cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, cualquiera de las Cámaras pueden citar los para que den información sobre una ley o se estudie un negocio, --concerniente a sus respectivas actividades.

El Presidente, como Jefe de Estado en materia de relaciones internacionales, es el órgano supremo del Estado Mexicano. --Esta actividad, antes de la Revolución Mexicana, no tuvo mucha consideración, en virtud de que no habíamos tenido ni la paz, ni la Independencia político-económica, ni el ambiente, para que se reconociera en el exterior nuestra autonomía. A partir de 1917, se hizo necesaria una adecuada función diplomática.

Toda esta actividad corresponde al Presidente de la República, cuya facultad está delimitada, en nuestra Constitución, la cual no es a titulo personal, sino como representante del Estado Mexicano, que es el sujeto que el Derecho Internacional reconoce, y según acertada afirmación de Cesar Sepúlveda, "sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del estado".⁴

[4] Carpizo, Jorge. Cit. por en su obra El Presidencialismo Mexicano p. 131

El Presidente de la República es quien puede celebrar Tratados y Convenciones Diplomáticas con la aprobación del Senado, -- por lo tanto, quien debiera aprobar los Tratados ya que es una de las facultades exclusivas que posee, es el Senado.

Como Derecho Interno los Tratados deben de respetar -- íntegramente la Constitución, de conformidad con el artículo 133: -- "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

Tanto el establecimiento de relaciones consulares, - diplomáticas, representaciones, como las misiones permanentes, tienen lugar por mutuo consentimiento entre los Estados, dominando dos principios fundamentales:

- a) *"Discrecionalidad: en el sentido - de que el Estado puede establecer o no relaciones diplomáticas, o - consulares; fijar libremente el - nivel de sus misiones; aceptar o rechazar a las personas que le -- sean propuestas por otros Estados para cargos diplomáticos.*

- b) *Reciprocidad: Que significa que, normalmente, un Estado acordará a los diplomáticos de otros Estados el trato que los suyos reciban de aquellos".⁵*

En cuanto a las relaciones diplomáticas por disposición Constitucional (artículo 89), el Presidente otorga el "Beneficio" a los jefes de misión del Estado acreditante, pero en cualquier momento puede retirarlo y solicitar que esa persona sea llamada a su país. Recibe las Cartas Credenciales de los jefes de misión. Así mismo otorga las que acreditan la personalidad del Jefe de la misión mexicana ante un Estado Extranjero.

Al nombrar al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Secretario actuará en su representación, con su consentimiento y bajo su control, como responsable de las relaciones internacionales de México, y es el jefe de todo el servicio diplomático y consular, de todos los organismos y personas relativas a las relaciones internacionales. Tiene la facultad de acreditar y recibir las -- Cartas Credenciales de los encargados de negocios que le son enviadas por otros Estados, así como las Cartas Patentes, y de otorgar el -- "exequatur" al cónsul extranjero y de retirarlo. Cuando el Presidente Luis Echeverría, se le preguntó sobre si la renuncia del Secretario de Relaciones Exteriores significaría un cambio de política, -- enfáticamente contestó que la política internacional continuarla --

(5) Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, p. 197

siendo la misma, ya que la dirige el Presidente de la República.⁶

El Presidente orienta, dirige y despacha las relaciones del país con los demás Estados.

El Presidente como Jefe del Estado Mexicano, posee el derecho de gracia, el cual es potestativo tratándose de delitos políticos; en México, el indulto solamente procede cuando se trata de una sanción impuesta en sentencia irrevocable.

Determina la Constitución que el Presidente de la República es el Jefe Supremo del Ejército, pudiendo disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Así mismo declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. (artículo 89 fracciones VI, VII, VIII).

La existencia de situaciones conflictivas y atendiendo al momento en que vivían nuestros constituyentes, su espíritu se vio influido por la necesidad de crear una fuerza armada capaz de hacer frente a cualquier intento de sublevación o movimiento reaccionario contra los principios ya aceptados. Por ello, se justifica que al Presidente se le haya otorgado la facultad de defensa y seguridad nacional, permitiéndole regular su integración y destino.

En el periodo post-revolucionario, la presencia del ejército y su influencia ha ido disminuyendo, lo cual ha llevado a -

[6] Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. p. 131

Pablo González Casanova a afirmar:

"Es un hecho innegable que México ha controlado y superado la etapa del militarismo. Este ya no representa una amenaza permanente y organizada que actúa en forma de cuerpo político, imponiendo sus condiciones con la fuerza y amenazando con romper la paz si no recibe -- prestaciones especiales, fueros y privilegios, como grupo escogido y poderoso dentro de la nación".⁷

En el artículo 27 Constitucional, se le faculta al Ejecutivo Federal a reglamentar la extracción, utilización y establecimiento de zonas de veda en las aguas propiedad de la nación, a -- otorgar concesiones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

En materia Agraria, como órgano supremo, es la autoridad a la cual le compete dictar las resoluciones definitivas de do lación de tierras y aguas; restitución en favor de los núcleos de po blación, además de la facultad expropiatoria (gracciones X, XI, XII, XIII y XIV del 27 Constitucional).

El Estado, cumplimentando su obligación más importante, que es la supervivencia de su población, participa cada vez más en la dirección de la economía de la Nación. "La única forma como -- el Estado democrático moderno puede subsistir, es a través de progra mas de política -social que permitan una explotación de los recursos y nivelar mejor su población incapacitada. Esto sólo se puede reali zar por el Estado. La conducción de la economía que el Estado reali

[7] González Casanova, Pablo. La Democracia en México. p. 51

za es en base al principio de que "la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual".⁸

Nuestra Carta Magna consagra los preceptos relativos a la política económica nacional: Los artículos 27 y 123 referidos a la propiedad pública, monopolios: artículo 28, impuestos: artículo 31 fracción IV; acción económica legislativa: artículo 73; acción -- económica administrativa: artículo 89; política arancelaria: artículo 131, obras públicas: 134, política obrera: 123, política agraria: - 27; política educativa: 3 y 73, fracción XXV.

"La industria, comercio y trabajo son objeto de estricta regulación por parte del Estado, realizando su política económica a través del fomento y vigilancia de la iniciativa privada, del desarrollo de las empresas de economía mixta y de la creación de empresas públicas".⁹

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública, compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo dispuesto en su artículo 32, recabar los datos y elaborar con la participación de su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. El plan de gasto público, de la Administración Pública Federal, ingresos y egresos de la Administración Pública paraestatal, así como los programas especiales. Planear las obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y -

[8] Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Vol. II. p. 1053

[9] Idem. Vol. II. p. 1263

localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho en general. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública centralizada y de las entidades de la Administración Paraestatal.

En virtud de lo antes expuesto, se observa que en una gran proporción el control de la economía mexicana, queda en manos -- del poder Ejecutivo. La ley sobre las atribuciones al Ejecutivo en materia Económica, constituye el documento legislativo más importante sobre la ingerencia de éste, en la política económica de México. Por tal poder otorgado, no es posible que ninguna fuerza en materia económica pueda enfrentarse a sus decisiones; por tanto, sólo el Presidente de la República le corresponde, mediante una política adecuada, la estabilidad de nuestra economía.

Siendo el Presidente de la República el representante de la Federación, le compete la planeación de las actividades socio--económicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como satisfacer sus necesidades y elevar su nivel de vida.

El sistema federal implantado, prácticamente no corresponde al ideal de los constituyentes norteamericanos, en virtud de la dependencia real que guardan las entidades federativas respecto al -- Gobierno Federal.

De ella dice González Casanova que: "La dependencia de los Estados respecto del Gobierno Central es un hecho político, -- militar y financiero. Desde la aplicación de la Constitución para la destitución de gobernadores, pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estables respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder del presidente conforme -- transcurre el periodo presidencial".¹⁰

Si el sistema federal no actúa como tal por la dependencia existente, y, por la falta de la presencia de los titulares de las entidades federativas que lo componen, quienes esperan la voz de quien decidirá, a quien deben de sumarse en su oportunidad, despersonalizándose de su valioso encargo y, provocando ellos mismos, el desconocimiento de su autonomía, y un centralismo absoluto.

Para establecer al Presidente como legislador en el ejercicio de las facultades extraordinarias y como colaborador en el proceso legislativo, primeramente se analizará la estructuración, facultades y funcionamiento del Poder Legislativo en México.

[10] González Casanova, Pablo. La Democracia en México. p. 41.

2. Poder Legislativo

"El ejercicio del poder legislativo como actividad - que se manifiesta en la elaboración de leyes, la historia mexicana nos revela que no se ha depositado dicho poder en un solo individuo, sino en diversas entidades y funcionarios que concurrían en la elaboración legislativa".¹¹

Exceptuando el periodo comprendido de 1824 a 1875, - constitucionalmente, México estableció el sistema bicameral en el poder legislativo, influido por el sistema implantado en Norteamérica.

El ejercicio de la actividad legislativa no se concreta a la elaboración de leyes, ya que a través de éste, también - emanan actos administrativos y jurisdiccionales".¹²

Al Congreso de la Unión, como organismo constituido en forma bicameral, se le ha depositado el poder legislativo federal y el poder legislativo local en el Distrito Federal; consecuentemente la competencia que se le atribuye puede ser: "enunciativa y limitativa". Enunciativa en cuanto que se erige como poder legislativo local, basándose en las disposiciones constitucionales de los artículos 73, fracción VI, en relación con el 124, en donde se le faculta para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, excepto en --

(11) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 691

(12) Idem. p. 727

Las facultades expresamente concedidas a los funcionarios federales.

La Cámara de Diputados o la Comisión Permanente en su caso, deberá dar su aprobación o rechazo acerca de los nombramientos o substituciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La competencia del Congreso de la Unión es limitativa, cuando éste opera como poder legislativo federal, en cuanto a que sólo puede expedir leyes en materias en las que expresamente le consigna la Constitución.¹³ Las que se regieren primordialmente a las fracciones VII y XXIX del artículo 73, son las que le facultan para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII). Establecer contribuciones sobre el comercio exterior aprovechamientos y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, producción y consumo de cerveza (fracción XXIX)

Operando la concurrencia legislativa entre la Federación y las entidades federativas sobre cualquier actividad diferente a las enunciadas, exceptuando los casos previstos en los artículos 117 y 118, así también funciona el Congreso de la Unión cuando actúa

(13) Idem. p. 729

como legislador local para el Distrito Federal.

De la fracción VIII, del artículo 73, se desprende -- la facultad de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos -- mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda Nacional. Ningún empréstito deberá celebrarse, sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, -- las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29 Constitucional.

Facultad que se traduce como el control económico -- del Congreso de la Unión, sobre el Presidente de la República.

Legisla sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, para establecer el Banco de Emisión Único, establecer leyes reglamentarias (fracción XI). En materia de culto religioso, régimen jurisdiccional de los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.

De la fracción XXX, se derivan las facultades implícitas o sea la expedición de todas las leyes que sean necesarias, -- para hacer efectivas las facultades anteriores y de todas aquellas --

concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Por ser de carácter federal, se le faculta para legislar sobre la materia nacional, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, inmigración, emigración, salubridad general de la República; tratándose de esta última constitucionalmente se establece la concurrencia entre la federación y las entidades federativas.

En el artículo 27, se le faculta a la elaboración de leyes que impongan a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. En materia agraria sobre la dotación de tierras y aguas en favor de núcleos de población, así como fijar en la órbita federal la extensión máxima de la propiedad rural. En materia expropiatoria, es competente para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

La facultad más importante del Congreso de la Unión, es la de adicionar o reformar la Constitución, para lo que se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, (artículo 135).

"El someter la reforma al examen y al voto de las legislaturas, verdaderos representantes de los Estados, y así se seguirá el principio Federal, y sobre todo

se rendirá un homenaje a la razón y al saber".¹⁴

Dicha condición, doctrinalmente, es conocida como rigidez Constitucional, y es donde el Congreso de la Unión actúa como órgano constituido.

Las facultades que Burgoa llama político-administrativas, son los actos de contenido variado y que son ejercitados según lo expresamente previsto en la Constitución, siendo esta: fracción I del artículo 73, referida a la admisión de nuevos Estados a la Federación; fracción II, de la formación de nuevos Estados, dentro de los límites de los existentes; fracción IV, del arreglo definitivo de los límites de los Estados; fracción V, para cambiar de residencia de los Supremos Poderes de la Federación; fracción XII, de declaración de guerra.

Según los artículos 84 y 85, se erige en Colegio -- Electoral, cuando falte absolutamente el Presidente de la República, y designar a la persona, en sus respectivos casos, con calidad de -- Presidente interno, sustituto o constitucional.

Las llamadas facultades político jurisdiccionales -- del Congreso de la Unión, las ejerce en el llamado "Juicio Político", referido a los delitos oficiales en que incurrir los altos funcionarios de la Federación, durante el ejercicio de su cargo; asu-

[14] Prieto, Guillermo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Excelsior.

miendo la Cámara de Diputados el carácter de órgano de acusación y - el Senado, la calidad de órgano de sentencia. Tratándose de delitos del orden común, es la Cámara de Diputados la que tiene la competencia del desaguero, erigiéndose en Gran Jurado (artículo 109).

Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, por ser popular y numerosa, representa a la población y expresa el principio democrático en su forma más pura.

Su integración obedece a dos tipos de representación política: de mayoría relativa y representación proporcional.

La base para su elección la encontramos en el artículo 52 constitucional que dice:

52o. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales, doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Reforma Política emprendida por el Presidente de la República en 1977, derogó la antigua Ley Federal Electoral para dar paso a una nueva legislación más acorde con la realidad política que vive actualmente el país, en tal virtud se reformó el artículo 53 de la Carta Magna en el cual se instrumenta físicamente la elección de la Cámara de Diputados:

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

Con el sistema de elección que sanciona la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se concede una importante participación de cierto sector minoritario del pueblo de México en la Cámara de Diputados. Es por ello, que al crearse el nuevo sistema de representación proporcional se garantiza a esa minoría que su voz y su voto se dejarán sentir en la más alta tribuna política de la nación.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Para instrumentar dicha participación, el artículo -
53 Constitucional ordena en su segundo párrafo:

Para la elección de los cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas - regionales, se constituirán hasta cin co circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley deter minará la forma de establecer la de--
marcación territorial de estas circuns-
cripciones.

La única oposición que pudiera existir frente al con trol político que el Jefe del Ejecutivo tiene frente a la Cámara de Diputados es la de que los nuevos partidos registrados, o con regis-
tro condicional ejerciten libremente las prerrogativas que la ley --
les otorga. Y así mismo cumplan con lo dispuesto en el artículo 54
Constitucional, en lo referente a su registro y que dice de la si--
guiente manera:

54o.

La elección de los doscientos diputa-
dos, según el principio de representa-
ción proporcional y el sistema de lis
tas regionales, se sujetará a las ba-
ses generales siguientes y a lo que -

en particular disponga la ley:

- I Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales;
- II Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, - todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:
- A) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o

B) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y - que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad, más uno de los miembros - de la Cámara.

III

Al partido que cumpla con lo dis- puesto por las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados - por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que correspon- da al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinomi- nal. La ley determinará las nor- mas para la aplicación de la fórmu- la que se observará en la asigna- ción; en todo caso, en la asigna- ción se seguirá el orden que tuvie- sen los candidatos en las listas -- correspondientes:

IV

En los términos de la fracción ante- rior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

A) Si algún partido obtiene el 51%

o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

B) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

C) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación

proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

D) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, las sanciona el artículo 74 de la Ley Fundamental:

Facultades político-administrativas:

Erigirse en Colegio Electoral para calificar las --
elecciones presidenciales y declarar electo al individuo con ese --
carácter, que, de acuerdo con la Constitución y la ley haya obtenido
la votación popular mayoritaria respectiva. Otorgar o negar su apro-
bación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de -
Justicia del Distrito Federal. Aprobar el presupuesto anual de egre-
sos.

Dentro de las facultades político jurisdiccionales - están: Erigirse en Gran Jurado, en caso de delitos del orden común de los altos funcionarios, para declarar si procede o no el desahucio. Asumir la calidad de órgano de acusación ante el Senado, en el caso de delitos oficiales de dichos funcionarios, y la facultad destitutoria que, en forma concurrente, la ejerce con el Senado.

Es en la Cámara de Diputados, y en virtud de la Reforma Política, con el nuevo Código Federal Electoral, donde se vislumbra una positiva transformación de las estructuras políticas actuales. La llegada de nuevos partidos políticos de diversos signos ideológicos, sin duda va a fortalecer el sistema político mexicano.

El nuevo Código Federal Electoral dentro de sus -- innovaciones presenta la Constitución del Tribunal de lo Contencioso Electoral, instancia que se debe interponer antes de llegar a la -- instalación del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.

El Senado

El Senado, cuyo origen es de elección popular, no re presenta a la población sino a las entidades federativas que componen la Federación. Constitucionalmente deben de ser dos por cada -- entidad; son electos para un periodo de seis años.

Conforme al artículo 76 son facultades exclusivas --

del Senado: Aprobar Tratados y Convenciones Diplomáticas que realice el Presidente de la República con las potencias extranjeras. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la solicitud de licencia y renuncia de éstos que les presente el Presidente. Autorizar, al Presidente, para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país; el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. Dar su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria. Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y, llegando el caso, nombrará un gobernador -- provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador, se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las -- mismas reglas. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguna de ellas incurra -- con el fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. -- En este caso, el Senado dictará su resolución sujetándose a la Cons-

titución General de la República y el Estado.

*De las facultades político-jurisdiccionales, están -
la de erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales
de los altos funcionarios y declarar justificadas o no las peticio-
nes de destitución de las autoridades judiciales que le hiciere el -
Presidente.*

*El principio de la no reelección, no se da en forma
absoluta en el poder legislativo mexicano, ya que los Diputados o Se-
nadores, pueden ser reelectos incluso para un período inmediato para
integrar la Cámara distinta a la que hubiesen pertenecido.*

*La facultad más importante de ambas Cámaras, es la -
que se refiere a iniciar las leyes o decretos [artículo 71, fracción
II] y en lo tocante a su ejercicio, convenimos con Burgoa que dice:
"Los Diputados y Senadores se encuentran en una situación de inferio-
ridad respecto al Presidente de la República y las legislaturas de -
los Estados, a quienes también se les atribuye esta facultad".¹⁵ --
Esta desigualdad se manifiesta en que las iniciativas de leyes o de-
cretos que formulen los Diputados o Senadores, deben sujetarse a los
trámites que designe el Reglamento de Debates, en tanto que las que
presenten el Ejecutivo Federal o las legislaturas locales se turnan,
inmediatamente, a la Comisión para su dictamen, lo cual es inequita-
tivo.*

[15] Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* p. 728

Comisión Permanente

- Funciona durante los recesos de el Congreso de la Unión; se compone de veintinueve miembros, de los cuales, quince son Diputados y catorce Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, en la víspera de la clausura de las sesiones (artículo 78).

Es un organismos que deriva directamente del Congreso de la Unión; lo sustituye en los recesos de éste, pero no está facultado para elaborar ninguna ley. Sus decisiones pueden asumir el carácter de definitivas, en el sentido de que no se supeditan a la aprobación de la Cámara competente respectiva o bien provisionales, cuando es necesario que las apruebe la Cámara competente.

Conforme al artículo 79, la Comisión Permanente está facultada para: Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, en los recesos del Senado (esta decisión es definitiva). Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los Magistrados del Distrito Federal. Resolver los asuntos de su competencia: Recibir, durante los recesos del Congreso de la Unión, las iniciativas de la ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y, turnarlas, para su dictamen, a las comisiones de las Cámaras a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones, "Esta facultad es --

es considerada como preparatoria, ya que a virtud del desempeño de ésta, la Comisión asume el papel de órgano auxiliar de las labores del Congreso de la Unión, debiendo someter a la decisión de éste, los dictámenes que hubiere elaborado".¹⁶ por lo cual la decisión que tome la Comisión es de carácter provisional (fracción III).

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

Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como las solicitudes de licencias de los ministros de la Corte, que le someta el Presidente (decisión provisional, fracción V).

Conceder licencia, hasta por treinta días, al Presidente de la República, y nombrar al Presidente interino que supla -- esa falta (fracción VI). La licencia que otorgue no puede rebasar el límite de treinta días, ya que si se excede de este término, la competencia es del Congreso de la Unión; así como tampoco puede nombrar Presidente interino por más de dicho término.

(16) Idem, p. 790.

Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y fuerza Aérea Nacional, en los términos que la Ley disponga (decisión provisional, fracción VII).

Según el artículo 29 Constitucional, aprobar durante los recesos del Congreso de la Unión, la suspensión de garantías que acuerde el Presidente de la República que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin -- que la suspensión se contraiga a determinado individuo, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.

Según el párrafo segundo del artículo 84, nombrar al Presidente provisional en caso de falta absoluta de éste, durante los dos primeros años del período respectivo, y convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, para que designe al Presidente Interino y convoque a elecciones presidenciales. Así mismo, cuando la falta absoluta ocurra durante los últimos años del período, nombrar al pre sidente provisional y convocar al Congreso de la Unión para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección el Presidente sustituto.

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los pode--

res constitucionales de un Estado, y nombrar a un Gobernador Provisional, conforme a la terna propuesta por el Presidente de la República, en los recesos del Senado.

Una vez explicitada la función legislativa, ha de de terminarse la ingerencia por parte del Ejecutivo en una serie de funciones de carácter legislativo.

Por lo que respecta al derecho de iniciar leyes o de rechos (artículo 71), el Presidente de la República se coloca en una situación superior al Congreso de la Unión, ya que las iniciativas - por él presentadas, pasan desde luego a comisión, mientras que las - presentadas por el Congreso de la Unión o por alguna de sus Cámaras constitucionalmente se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Por la prerrogativa del veto, el Presidente puede -- ser equiparado con el órgano legislativo, en tanto que suspende los efectos de una ley ya aprobada y, además, obligar a las Cámaras a -- iniciar nuevamente una discusión sobre un asunto ya resuelto.

Si se considera la promulgación de una ley como una obligación del Presidente, ésta carece de sanción ante su incumplimiento, por lo que no origina ninguna acusación.

En base al estudio de Pablo González Casanova, --

"La Democracia en México", desde 1929 en que se funda el partido del gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial, una -- elección de gobernador, una elección de Senador, con la excepción -- de la actual elección del 6 de julio de 1988, en que perdió las Senadurías del Estado de Michoacán y el Distrito Federal. Con la Reforma Política se dió cabida a nuevos partidos de oposición, los cuales vienen a sumarse a los cuatro ya existentes. Así mismo se cambió -- el sistema de elección de Diputados, suprimiéndose los llamados -- "Diputados de Partido" y creándose el Sistema de Diputados Uninominales y Plurinominales. Sólo mediante esos sistemas el partido en el poder y su ideólogo y guía, "han concedido que no perdido", algunas posiciones políticas a las minorías, pero sin que por ello el Presidente pierda el control político de la Cámara Diputadial.

Es tanto la ingerencia del Ejecutivo en el Legislativo, que aún la Constitución lo inviste con facultades directas legislativas, sin que medie el Congreso de la Unión, tal es el caso del artículo 27 párrafo V, en que lo faculta para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, por el dueño del terreno "donde broten", así como para establecer zonas vedadas, respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional.

El mismo Congreso de la Unión puede conceder facultades legislativas al Ejecutivo, en las que éste funge como legislador según lo prevé el artículo 29, referido a las facultades extraordinarias para hacer frente a una situación de emergencia; y el artícu-

lo 131, en su segundo párrafo, en que se le faculta para disminuir, aumentar o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otra, así como para restringir y para 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, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

Siguiendo la misma línea de ideas a continuación se analizará la ingerencia del ejecutivo en las actividades del poder judicial.

3. El Poder Judicial

El Poder Judicial, en el ejercicio de su función, comprende la actividad jurisdiccional y excepcionalmente actos administrativos.

La actividad jurisdiccional no es exclusiva de los órganos judiciales, formalmente considerados; es ejercida también -- por otros órganos (administrativos o legislativos) y otras autoridades que no forman parte del poder judicial, como son: los tribunales de trabajo y los tribunales de lo contencioso administrativo.

Avocando el análisis al Poder Judicial formalmente - considerado, éste se deposita en los Tribunales de la Federación y - los Tribunales Locales que se estructuran jerárquicamente y con ámbito competencial determinado.

El artículo 94 Constitucional dispone que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito Colegiados en materia de Amparo, y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito.

La actividad que desempeña el Poder Judicial de la Federación se desarrolla en dos funciones jurisdiccionales que son: - "La judicial propiamente dicha (que consiste en resolver las controversias jurídicas de diferente naturaleza en los llamados "juicios - federales") y la función jurisdiccional de control Constitucional - (donde el Poder Judicial de la Federación se erige como protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos -- casos que se le presentan a su conocimiento)".¹⁷

Cuando el Poder Judicial de la Federación desempeña la función judicial propiamente dicha, se coloca en una situación de mero juez, que ha de resolver los conflictos de derecho, los cuales pueden ser diversos: Civiles, Mercantiles, (donde opera la llamada jurisdicción concurrente); administrativos, donde procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo, en los casos

(17) Idem. p. 885

que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa y cuya revisión -- se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 fije para la revisión en amparo indirecto, según lo dispone el artículo 104, fracción I párrafos 3 y 4. Penales (tratándose de delitos tipificados como federales por el Código Penal del Distrito Federal y las establecidas por las Leyes Federales en los casos especiales).

Por precepto Constitucional, la remuneración que perciban los miembros del Poder Judicial de la Federación, no podrá ser disminuida durante su encargo. Su objeto es asegurar la independencia de sus integrantes, excluyéndoles de cualquier amenaza de tipo -- económico, por parte de los demás poderes, en el ejercicio de su labor.

Suprema Corte de Justicia

Es el órgano máximo jurisdiccional federal. Se compone de veintidós ministros numerarios y cinco supernumerarios, inamovibles y con exclusividad en su cargo. Sus nombramientos proceden del Presidente de la República y deberán ser sometidos a la aprobación -- del Senado, dentro del improrrogable término de diez días. Sin la -- aprobación del Senado, los ministros designados no pueden tomar posesión.

sión de su encargo, excepto como ministros provisionales. Pero es un hecho inegable que el poder legislativo generalmente aprueba, sin -- discusión alguna, los nombramientos que el Ejecutivo Federal le extiende.

La función de los miembros supernumerarios se caracteriza por suplir las faltas temporales de los ministros numerarios. Si la separación fuese definitiva, el ministro supernumerario desempeña el cargo hasta que tome posesión el ministro nombrado por el -- Presidente de la República, ya sea con carácter provisional o definitivo.

La Suprema Corte de Justicia funciona en pleno o en salas; sus sesiones son públicas, excepto en los casos en que lo -- exija la moral o el interés público y en que las sesiones son secretas

Los ministros de la Corte sólo pueden ser privados de su cargo cuando observan mala conducta. Es el Presidente de la Repu**bl**ica quien puede pedir ante la Cámara de Diputados su destitución, la cual será calificada y declarada por mayoría absoluta de votos -- del Congreso de la Unión o de la Comisión permanente en su caso (artículos 10., 30., último párrafo). La renuncia solamente procede -- por causas graves y son sometidas para su aceptación al Ejecutivo; y al Senado, para su aprobación [artículo 98].

Las licencias pueden ser concedidas por la Suprema - Corte, cuando no excedan de un mes, y, aquellas que excedan de dicho término, las concede el Presidente de la República con la aprobación del Senado, sin que se extralimiten del término de dos años (artículo 100).

En cuanto a la función jurisdiccional propiamente dicha, la Corte ejerce únicamente las facultades que, expresamente a su favor, la Constitución establece. Le compete conocer las controversias que se susciten 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 - de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establece la ley ("o sea cuando la Federación se ostenta como persona jurídica en sí misma y no como entidad funcional"). Averiguar de oficio hechos que constituyan alguna o algunas violaciones del voto público

Conforme al artículo 123, apartado "B" fracción XII, los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia - de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia funge como tribunal de segunda instancia en los juicios contenciosos administrativos en que procede el recursos de revisión ante ella, (artículo 104, fracción I párrafo III). También funge como tal, ante las resoluciones que -

dícte el Ejecutivo sobre las cuestiones de límites de terrenos comunales o de límites de población, (artículo 27, fracción VII, párrafo IV).

En ejercicio de la función jurisdiccional de control constitucional, la Suprema Corte, es tribunal de única instancia, y en segundo grado, cuando por vía de revisión conoce del amparo indirecto.

La Suprema Corte, a través del Juicio de Amparo, tutela y conserva el orden creado por la Constitución "está investida de la potestad de invalidación respecto de cualquier acto de autoridad que vulnere ese orden instituido por la ley fundamental, así como la obligatoriedad jurídica de sus actos".¹⁸

Respecto a los actos administrativos que realiza la Corte, consisten -principalmente- en formular nombramientos de magistrados numerarios y supernumerarios de Circuito, jueces de Distrito, así como de cambiarlos de adscripción y vigilar su conducta a través de los respectivos ministros visitantes (artículo 97, párrafo III).

Tribunales de Circuito

Pueden ser de dos clases: Unitarios (integrados por

[18] Idem. p. 912

un solo magistrado), cuyos funcionarios son designados inicialmente para un periodo de cuatro años; pasados estos, si son ratificados sus nombramientos adquieren el carácter de inmutables. Son nombrados por la Suprema Corte de Justicia, la cual también está facultada para cambiarlos de adscripción, conforme a lo dispuesto en el artículo 97, párrafo I y IV Constitucionales.

"Los Tribunales Unitarios de Circuito, sólo desempeñan la función jurisdiccional propiamente dicha; funcionan como órgano de segunda instancia, respecto de los juicios o procesos distintos del Juicio de Amparo. Los Tribunales Colegiados de Circuito -- ejercitan sólo la función jurisdiccional de control constitucional, a través del conocimiento de los dos tipos procedimentales del Juicio de Amparo".¹⁹

Jueces de Distrito

Al igual que los magistrados de los tribunales de Circuito, su nombramiento y cambio de adscripción, depende de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97). La inamovilidad la adquieren al ser ratificados sus nombramientos por la Corte, después de haber fenecido el periodo para el cual se le designó o sea el de cuatro años.

Jueces de Distrito ejercitan las funciones jurisdic

[19] Idem. p. 917

ccionales propiamente dichas, y la función de control constitucional.

En cuanto a la función jurisdiccional propiamente dicha, los jueces de Distrito conocen de los juicios federales distintos del amparo, como lo establece el artículo 104: Corresponden a los Tribunales de la Federación conocer: fracción I. De todas -- las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados -- internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando estas con -- troversias afecten intereses particulares, opera la jurisdicción con -- currente. De los juicios sobre Derecho Marítimo (Fracción II). Se -- gún la fracción IV, de las controversias que se susciten entre dos o más Estados o entre un Estado y la Federación o un Estado. Conocen de los casos concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular (fracción V). Al respecto, Burgoa considera que los Tribu -- nales Federales "sólo conocen de casos cuya naturaleza sea eminentemente judicial y contencioso",²⁰ y no de todos aquellos actos que -- realizan los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular, debido a -- que estos gozan del principio de inmunidad diplomática.

Los jueces de Distrito ejercitan la función jurisdiccional de control constitucional, a través del conocimiento y resolución de los juicios de amparo indirecto.

La potestad de invalidación de cualquier acto de -- autoridad que altere el orden establecido por la Constitución, con

que están investidos los órganos del Poder Judicial Federal, hace -- que éste, goce de cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo se dice "cierta", porque en general sigue los lineamientos de su política.

El ejercicio de su función, en ocasiones, constituye un freno a los actos del Ejecutivo o de los de sus colaboradores.

Que del Ejecutivo Federal dependa el nombramiento, licencia e incluso destitución de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, aún cuando para ello sea necesario la aprobación del -- Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, hace que de la mayoría de sus ejecutorias se siga la línea establecida por el sexenio -- correspondiente.

Tratándose de magistrados, o jueces de Distrito -- y jueces del orden común, no es difícil, para el Presidente de la República, que teniendo ingerencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitar ante sus miembros el cambio de adscripción de -- éstos y proponer a otros en su lugar.

, Para finalizar, y con base a lo que con antelación se ha expuesto, se concluye que aquel modelo descrito por Montesquieu Locke, Madison de "contrapesos y balanzas" no se da en México, que las facultades constitucionales, hacen que en el Poder Ejecutivo, -- identificado plenamente en el Presidente de la República, se concen-

tre cada vez más el poder, llegando a su centralismo, de tal manera que el decir de Duverger es un hecho innegable.

"La aplicación deformada del régimen presidencial clásico por el debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los Poderes del Presidente; caracteriza a un régimen "Presidencialista"²¹

[21] Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. p. 213

CAPITULO VI

EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO EN MEXICO

*El poder presidencial en México es una realidad contu-
dente, es una práctica tan común que se ha vuelto costumbre, que se -
aprecia como una cuestión natural, que a fuerza de repetirse desde --
siempre se ha vuelto "normal" para la mayoría de los mexicanos.*

*El ejercicio del poder presidencial se deja sentir y -
llega a todos los ámbitos del acontecer político nacional. Su voz y
su voluntad casi absoluta son normas rectoras del juego político na--
cional. Nadie que participe en la vida pública de México se atreve -
a contradecirlo directa y abiertamente.*

*Como lo señalábamos en el capítulo precedente, la pro-
pia constitución le confiere grandes poderes, que son auténticas pre-
rogativas, ya que prácticamente le otorga la hegemonía del poder po-
lítico.*

*Esa extraordinaria concentración de poder le permite -
al Ejecutivo Federal mantener la supremacía frente al Poder legislati-
vo y al Poder Judicial, trayendo con ello un férreo control que le ha
ce posible actuar sin oposición a pesar de los preceptos constitucio-
nales.*

El poder presidencial ha tenido enconados críticos así como furibundos defensores. Unos y otros se han enfrascado en largas discusiones para defender o atacar esa ancestral práctica de acuerdo a sus convicciones o intereses.

Lo cierto es que el casi omnimodo poder del ejecutivo es una realidad que trasciende el gabinete de los técnicos para sumergirse en la vida política y social que nos circunda.

En los incisos siguientes trataremos de examinar este singular fenómeno.

1. El Poder Sexenal

Antes de entrar en materia respecto al análisis del poder sexenal del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario hacer algunas consideraciones históricas, y en -- una visión retrospectiva estudiar los orígenes de ese poder en la cronología de los gobiernos post-revolucionarios.

Durante los dos primeros tercios del siglo XIX, llamado por los ideólogos porfiristas, con sobrada razón, aunque con autojustificación, el "período de la anarquía", se contempla un Estado Nacional que lo es sólo de nombre pues se carece de un control efectivo sobre la población y el territorio.

No es sino hasta los gobiernos de Juárez y de Díaz, -- cuando realmente se tiene un auténtico Gobierno Nacional, tanto uno como otros gobiernos se caracterizan ante todo, por una extraordinaria concentración del poder ejecutivo, poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida nacional.

Parafraseando al maestro Reyes Heróles, diremos que la hegemonía del poder político fue el resultado de la lucha de grupos, ya con las ideas, ya con las armas, pero sin planes preestablecidos; las soluciones impuestas por Benito Juárez o por Díaz fueron el resultado directo de los intereses que en las pugnas de facciones lograron el triunfo.¹

En el Porfiriato encontramos claramente dos vectores coincidentes, y desde luego no casuales sino necesarios para el omnimodo poder político del Presidente Porfirio Díaz: Por un lado el fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder personal, y por consiguiente la sumisión de grado o por la fuerza, de todos los elementos opuestos al régimen, así mismo la conciliación de los intereses económicos mediante una política de privilegios, de es-
tímulos, y de concesiones especiales.

Por otro lado, una concepción del desarrollo convertida en política económica, en la que no sólo no se distingue entre extranjeros y nacionales, sino que se busca la colaboración de ambos.

[1] J. Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano. 3er. Tomo p. 109

Dice el autor norteamericano Spencer Goodspeed que -
 "la presidencia se había convertido en un puesto dictatorial que --
 guardaba poco respeto de las normas constitucionales. El uso capri-
 choso de facultades extraordinarias se hizo tradicional así como el
 desprecio de los poderes legislativo y judicial. Siempre que era ne-
 cesario, el ejército se encontraba a la mano. Pocas tradiciones de
 gobierno se desarrollaron además de ésta... las gentes se agrupaban
 en torno de individuos y no de principios. Los presidentes, los au-
 xiliares del ejecutivo y los diputados al Congreso a nadie tenían -
 que dar cuenta de sus actos, salvo al pequeño grupo que los había -
 llevado al poder".²

En su obra "La Constitución y la Dictadura", don Emilio Rabasa justifi-
 ca la dictadura porfirista como resultado de una irrealizable, utó-
 pica y demagógica división de poderes, inscrita en la Constitución -
 de 57, que hacía imposible el funcionamiento real del ejecutivo.

Según Rabasa, un presidente controlado y sujetado por
 los otros poderes, no tiene más alternativa que permanecer inactivo y
 dar paso a la anarquía y la descomposición de la nación, o poner en
 receso al legislativo, con un piquete de soldados, o bien con corrom-
 pto, de modo que el gobierno del país no sea nada más que dictato-
 rial y anticonstitucional, pero a fin de cuentas gobierno efectivo.³

Lo anterior nos muestra de una manera elocuente, el -
 antecedente más inmediato del poder presidencial. Pues como comenta

[2] Goodspeed, Spencer. El Papel del Jefe del Ejecutivo México
 p. 42.

[3] Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. p. 189

na en alguna ocasión Octavio Paz, el agón de un poder único y supremo que esté por encima de todos los poderes y que lo detente un solo individuo nos es ancestral, y tal vez su antecedente más remoto sea el viejo sacerdote tenoch, pasando por los Señores, caciques, caudillos, Elderes hasta llegar a los presidentes.

En 1916, Venustiano Carranza al entregar al Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, su proyecto de Constitución, -- proponía la organización de un gobierno fuerte y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coincidiese con la legalidad. Para ello proponía fortalecer las atribuciones del ejecutivo de tal manera que sólo indirectamente podrían ser fiscalizados por el legislativo. Así mismo se haría con apego a la ley reglamentando escrupulosamente las funciones del ejecutivo.

Con modificaciones que no cambiaron el fondo de la -- propuesta de Carranza, el Congreso aprobó su proyecto en lo relativo a la organización del Estado; el cual como lo vimos en capítulos anteriores se mantiene, por lo que respecta al ejecutivo casi idéntico.

La fundamental novedad del nuevo orden constitucional son las reformas sociales, contenidas en los artículos 27 y 123. -- Transformadas estas normas constitucionales en tesis ideológicas que las nuevas instituciones iban a desarrollar como bases sobre las que levantarían toda el armazón del colaboracionismo social post-revolucionario.

En la práctica, las reformas sociales fueron empleadas como instrumento de poder; primero: Constituyeron un eficaz dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran orígenes sociales; segundo: Hicieron del Estado un Estado comprometido - (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares dando pábulo a que se teorizara sobre un Estado del pueblo; tercero: - Fueron blandidas como armas muy eficaces contra las viejas y nacientes clases poseedoras; cuarto: Permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines, desde los simplemente electoreros, como en el caso de Obregón; hasta los altamente nacionalistas, como en el caso de Cárdenas; quinto: - Daban al statu quo un consenso tan sólido que ni la más violenta convulsión interna, llegaba a ponerlo en peligro.

La presencia de un gobierno fuerte fue indiscutible y desde entonces la Constitución abrió los cauces al extraordinario poder del ejecutivo.

El poder personal de Carranza, Obregón y Calles, fueron ante todo, los aglutinadores de las diferentes fuerzas sociales, sin embargo son ellos quienes van a terminar con esa política arbitraria, espontánea e imprevista que no tenía arraigo social y que sólo se daba entre caudillos facciosos. Así el poder personal se transformaría en un poder institucional. Va que jamás iba hacer el poder personal del caudillo, lo que legitimara sus actos, sino el poder que le devenía de la Constitución al haber sido ungido presidente.

Dice Arnaldo Córdova al referirse al Estado nacido de la Revolución:

"En primer lugar siguió una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la Revolución Social, manipulando las clases populares mediante la satisfacción de demandas limitadas.... clases 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales, dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las Reformas Sociales

"En segundo lugar, el nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se ha dotado al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (artículo 27 Constitucional) y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (artículo 123 Constitucional).

Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República".⁴

[4] Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. p.p. 33, 34

En resumen, el poder del Presidente de la República le viene de la Constitución, y lo ejerce durante los -- seis años de su mandato.

La investidura presidencial, es la investidura del Poder, éste desaparece cuando termina su mandato del Presidente en turno. Simbólicamente el cambiar de banda simbólica de un Presidente a otro es desprenderse, uno, del Poder Sexenal, y es adquirir, el otro, el Poder Sexenal.

2. EL EJERCICIO DEL PODER

El historiador y politólogo Daniel Cosío Villegas, dice que cada Presidente le da su propio sello a su mandato. Esto es -- que todos y cada uno de los Presidentes tienen su peculiar forma de -- ejercitar el Poder o sea su estilo de gobernar.

Lo aseverado por Don Daniel en lo que respecta al estí -- lo, efectivamente, cada Presidente ha dejado su sello característico en la opinión popular, pero en el fondo todos han ejercido el poder que les otorga la Constitución, así como el poder que les da la cos -- tumbre política en forma contundente y total.

Si repasamos en la hemeroteca los diarios publicados -- en años anteriores, sin duda, llegaremos a la conclusión de que cada

Presidente forja su propia imagen a través de los medios masivos de comunicación; pero observaremos también que existe otra imagen -- creada por la opinión pública, así como la que crea el hombre de la calle.

Por lo que se refiere al consenso general respecto -- del carisma y popularidad de los Presidentes, todas las opiniones -- coinciden en que es el General Lázaro Cárdenas el más famoso y el -- más querido de todos los Presidentes. "Tata Lázaro", forjó con su política populista la presencia de un hombre surgido de los estratos más humildes que entendía e interpretaba fiel y legítimamente al pueblo de México. Figura tan sólida que ha crecido al transcurrir de -- los años.

Al General Manuel Avila Camacho, se dá en llamarle el "Presidente Caballero"; al Presidente Adolfo Ruiz Cortinez, "el hombre de la austeridad"; el Licenciado Adolfo López Mateos supo llegar a las masas con su simpatía innata y sus agiciones deportivas; -- al Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, su recia personalidad y su sobrio y seco carácter no pudieron ganarle la simpatía general. El Presidente Luis Echverría Alvarez, manejó la imagen del hombre "Super trabajador y super popular", que con el tiempo se le volvió en su contra. El Licenciado José López Portillo y Pacheco, manejó su imagen de hombre intelectual y de hombre probo, aprovechando así mismo su simpatía. El actual primer mandatario ha tratado de manejar su imagen con declaraciones muy frecuentes que siempre han ido en contra --

de la realidad, y más que otro fin ha provocado el descontento general teniendo una imagen más bien impopular.

Todo lo comentado anteriormente es posible gracias al extraordinario poder que detenta cada Presidente en su momento y que ejerce de acuerdo a su muy particular arbitrio.

3. El Partido en el Poder

Emilio Portes Gil manifestó en su manesaje del 30 de noviembre de 1928, al rendir su protesta como Presidente interino:

.... " Ahora ya sabemos - decía - que los esfuerzos - realizados en beneficio de los obreros no sólo no perjudican al industrial progresista, sino que mejoran - las condiciones generales de la producción y aseguran el desarrollo industrial del país, y al progreso intelectual y económico".⁵

Lo anterior nos muestra el deseo del Estado de hacer coincidir los intereses institucionalizados de obreros y campesinos con los intereses de los grupos propietarios, enmarcando a unos y otros en el programa Constitucional de las Reformas Sociales

La forma en que se efectúa la movilización de las ma-

(5) Fuente Los Presidentes de México ante la Nación, Cámara de Diputados. Tomo III p. 180

sas es lo que le va a dar al populismo reformista la tónica que perdurará hasta nuestros tiempos.

Gobernantes y gobernados desarrollaban dentro del mismo marco Jurídico y Político sus relaciones; cada elemento social de desempeñaba su propio papel, pero guardando siempre una estrecha relación con el Estado, y sobre todo, con el presidente.

Las organizaciones populares y de masas se hacían cada vez más fuertes, así mismo éstas eran utilizadas por los caudillos -- como instrumentos de presión y de negociación.

El enfrentamiento entre los propios caudillos revolucionarios desestabilizaba al nuevo régimen, por lo que se dió un paso decisivo en la consolidación de éste creando el partido oficial, a -- instancias y por influencia personal del General Calles. El propio Calles comunicó el proyecto a Portes Gil en los primeros días del mes de agosto de 1928, en los términos que este último resume.

"Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del General Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un

programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de 15 años, nos hemos debatido, los revolucionarios, en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver los problemas electorales. Todo ha sido inútil. Hemos visto que las ambiciones incontenidas de muchos han arrastrado al país a luchas armadas que nos desprestigian y que nos convencen de que hemos errado el camino. Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción. Se lograría a la vez encuzar las ambiciones de nuestros políticos disciplinándonos al programa que de antemano se aprobará. Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia.

Semanas después el General Calles anunciaba ante el Congreso que la hora de abandonar definitivamente el "régimen de caudillos" y de entrar en el "régimen institucional" había llegado, pronunciándose por el establecimiento de "reales partidos nacionales orgánicos".⁶

El partido nacional revolucionario quedó constituido -

[6] E. Portes Gil. 15 años de Política Mexicana. p.p. 213, 124.

en marzo de 1929, al principio, el partido oficial no podía ser el organismo rígidamente organizado en que devino luego. Se trataba de reunir en un sólo bloque fuerzas dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes, de caudillos militares o de caciques.

Cuatro años después de su creación el partido oficial fue modificado en su estructura interna, acordándose la disolución obligatoria de las agrupaciones que lo habían integrado inicialmente. El P.N.R. se transformó con gran rapidez en la principal organización política del país.

Como resultado de nuevas movilizaciones de masas consecuencia de la pugna que, dentro y fuera del partido se llevaba a cabo entre Calles y Cárdenas.

En 1938 el P.N.R. se transformó en Partido de la Revolución Mexicana, englobando en sus filas a la mayoría de los sectores obrero, campesino y medio. Unos días antes el Presidente Cárdenas había decretado la expropiación petrolera, a partir de ese acto terminaban las grandes movilizaciones y el partido oficial entraba en su período institucional.

El partido oficial, que en 1946 se convirtió en el actual Partido Revolucionario Institucional. Su tendencia ha sido el corporativismo pues está integrado por los "sectores" agrario, obrero y popular, así como el Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionario--

naría, la Asociación Nacional Femenina Revolucionaria y la Asociación Política Leandro Valle.

Al Presidente del partido, así como a los más altos dirigentes del C.E.N. priista y al Director del Instituto de Investigaciones Políticas, Económicas y Sociales (I.E.P.E.S.) los nombra el Presidente de la República; a todos ellos se les considera como hombres "institucionales" o para decirlo en el argot periodístico "hombres del presidente".

La Central de Trabajadores México (C.T.M.), la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.), la Confederación Nacional de Organizadores Populares (C.N.O.P.), así como el M.N.J.R., la A.M.F.E.R., todos tienen su propia plataforma ideológica así como sus estatutos. Sus dirigentes principales también son nombrados por el Presidente de la República o con su venia.

El Partido actúa por línea presidencial. O como dice Cosío Villegas, el Presidente es el jefe real del partido así como su ideólogo. "El primer priista y el guía" dirían los corifeos.

4. El Culto Presidencial

Es innegable que la amplia participación política que las masas populares tuvieron en el cardenismo no tenía más base que

el proteccionismo paternal que éste les dispensaba. En las masas se alimentó la imagen del presidente como seguro conductor del pueblo, Cárdenas era el gran presidente, el revolucionario sin tacha, que luchaba a brazo partido, juntamente con el pueblo contra los terribles enemigos del país.

En la persona de Lázaro Cárdenas se dió el cambio sustancial, no era el caudillo el que los convocaba al esguero nacional sino el presidente que como tal podía exigir el sacrificio social en aras de la patria. Pero el pueblo no había cambiado: con el mismo fervor con que se entregaba a luchar con sus caudillos se daba ahora a la nueva institución que suplía a aquellos y a quien la representaba: El señor Presidente.

Allí se cifra el gran poder presidencial: En primer lugar es en el Presidente donde convergen en una alianza institucionalizada los poderes de hecho; en segundo lugar, es el presidente -- quien detenta poderes constitucionales, extraordinarios y permanentes en tercer lugar el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representabilidad todos los grupos someten a sus diferencias y por -- cuyo conducto legitiman sus intereses; en cuarto lugar, se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del presidente sino el poder presidencial y en quinto, se ha organizado una maquinaria política cuyo poder no es posible siquiera imaginar y cuya efectividad se ha demostrado por más de medio siglo.

En suma, el presidente ha dejado de ser una persona para convertirse en una institución.

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

- I. *La situación predominante en que se encuentra el poder Ejecutivo, respecto a los poderes Legislativo y Judicial, destruye la posibilidad de que en México se dé un régimen presidencial clásico.*
- II. *La preeminencia del poder Ejecutivo frente a los otros poderes, le deviene de las facultades que le otorga la Constitución y de la fuerza de la práctica política.*
- III. *El centralismo presidencialista, que es un hecho inegable, no es un fenómeno privativo del sistema político mexicano, sino que se viene observando en todos los países que sustentan este tipo de régimen.*
- IV. *El presidencialismo mexicano a diferencia de los primeros regímenes se enfrenta en los últimos sexenios a ciertos factores de presión nacional e internacional, que han tratado de desestabilizar las instituciones, ocasionando que se tengan que tomar diferentes acciones de tipo político, con la finalidad de mantener la imagen del Poder Ejecutivo.*

- V. El avance político del pueblo de México se ha comprobado con la Reforma Política, esta apertura Democrática, así como los resultados de los últimos comicios electorales lo han demostrado, en primera instancia con la elección de Diputados existiendo un equilibrio real de representatividad y mostrando la apertura democrática realizada también para elegir Senadores.

Lo que ha de permitir un mejor ejercicio de la democracia y por ende un positivo avance en el equilibrio de poderes.

- VI. El proceso de civilización política, con la apertura de participación que vive la nación deben de realizarse con bases firmes sustentadas con criterios y metodología científica y no valoraciones de apreciación o juicios vicerates, que en muchos casos, - si no es que en la mayoría de ellos, emiten en contra del Partido en el poder y el Régimen Presidencial, siendo también en estricto ataque personal, - ya que de esta forma se puede llegar al enfrentamiento violento, lo que ocasionaría un deterioro de las instituciones y un estancamiento en el mejor de los casos, sino es que un retroceso significativo - en detrimento del país.

VII. Las facultades y auténticas prerrogativas que le otorga la propia Constitución al Presidente de la República y el estilo propio de gobernar, así como no ostentar el poder personal que se daba en un principio, sino que sea una figura institucional, han hecho que se mantenga la Paz Social, la apertura Democrática, la libertad de expresión y el lento pero firme paso mantenido en el desarrollo del País, y siendo principalmente el sostenimiento del Sistema Político Mexicano.

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

- ARISTOTELES "LA POLÍTICA" 2a. Edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Argentina 1959.
- ARNATZ AMIGO, AURORA "CIENCIA DEL ESTADO" 1a. Edición. - Editorial Antigua. Librería Robredo México, 1959.
- ARNATZ AMIGO, AURORA "SOBERANÍA Y POTESTAD" 1a. Edición, Editorial U.N.A.M., México, 1971.
- BODINO, JEAN "LOS SIETE LIBROS DE LA REPUBLICA" - 1a. Edición, Editorial Universidad -- Central de Venezuela, Caracas 1961.
- BURGOA, IGNACIO "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" - 1a. Edición, Editorial Unión Gráfica, S.A., México 1973.
- CARPISO, JORGE "EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO" 8a. Edición, Editorial U.N.A.M., - México 1988.
- CARRE DE MALBERG "TEORÍA GENERAL DEL ESTADO" 1a. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1956

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- CORDOVA, ARNALDO "LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN -
MEXICO", 3a. Edición, Editorial Era
México 1974.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL "EL ESTILO PERSONAL DE GOBERNAR", --
1a. Edición, Editorial Cuadernos de -
Joaquín Mortiz, México, 1974.
- DE LA CUEVA, MARIO "INTRODUCCION A LA SOBERANIA DE HERMAN
HELLER". 1a. Edición, Editorial --
U.N.A.M., México 1965.
- DE TOQUEVILLE, ALEXIS "LA DEMOCRACIA EN AMERICA", 2a. Edi -
ción, Editorial Fondo de Cultura Eco-
nómica, México 1973.
- DUGUIT, LEON "TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL",
3a. Edición, Editorial Ariel, Colec-
ción Demos, Barcelona, 1973.
- DUVERGER, MAURICE "INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO --
CONSTITUCIONAL". 5a. Edición, Edito--
rial Ariel, Barcelona, 1970

- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO"
22a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.,
México, 1974.
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO "LA DEMOCRACIA EN MEXICO", 6a. Edición
Editorial Era, México, 1974.
- HOURIOU, MAURICE "DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL", -
2a. Edición, Editorial Instituto Edi-
torial Reus, Madrid, 1958.
- JELLINEK, GEORGE "TEORIA GENERAL DEL ESTADO", 2a. Edi-
ción, Editorial Continental, S.A., -
México 1952.

LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES

- LOS PRESIDENTES DE MEXICO Editorial Cámara de Diputados, 1974
ANTE LA NACION.
- HAQUIAVELO, NICOLAS "OBRAS POLITICAS", 1a. Edición, Edi-
torial Instituto Cubano del Libro, --
La Habana, 1971.
- MONTESQUIEU "DEL ESPIRITU DE LAS LEYES", 1a. Edi-
ción, Editorial Porrúa, S.A., Méx. 1971

- PORTES GIL, E. "QUINCE AÑOS DE POLITICA MEXICANA", -
1a. Edición, Editorial Botas, México
1941.
- RABASA, EMILIO "LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA", en
Historia Mexicana, México, octubre-
diciembre de 1960, Vol. X, No. 2.
- REVES HERODES, JESUS "EL LIBERALISMO MEXICANO", 1a. Edición
Editorial U.N.A.M., Tomo III, México,
1961.
- SABINE "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA", 1a.
Edición, Editorial Fondo de Cultura -
Económica, México 1956.
- SERRA ROJAS, ANDRES "DERECHO ADMINISTRATIVO", 5a. Edición
Editorial Porrúa Hermanos y Cia, S.A.
México 1967.
- SERRA ROJAS, ANDRES "CIENCIA POLITICA", 2a. Edición, Edi-
torial Instituto Mexicano de La Cul-
tura, México 1971.
- SPENCER GOODSPEED, S. "EL PAPEL DEL JEFE DEL EJECUTIVO EN -
MEXICO", 1a. Edición, Editorial Siglo
XXI, México 1967.

TEMA RAMIREZ, FELIPE

"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", 5a.
Edición, Editorial Porrúa Hermanos y
Cía., S.A., México 1967.