



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEPARACION DE LOS ORGANOS DEL  
PODER PUBLICO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**BONIFACIO NAJERA ALEMAN**



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.

**DEDICO ESTA TESIS AL SR. -**

**DR. SALVADOR NAVARRETE G.,**

**EJEMPLO DE RECTITUD Y HON-**

**RADEZ.**

A MI QUERIDO PADRE:

SR. PERFECTO NAJERA R.

NORMA DE MI CONDUCTA, QUIEN CON SU -  
ESMERO, RECTITUD Y HONRADEZ SUPO -  
FORJAR EN MI EL DESEO DE ESTUDIAR Y -  
SUPERARME, CUYO EJEMPLO TENDRE PRE-  
SENTE TODA MI VIDA. PARA EL MI ETER--  
NO AMOR Y ADMIRACION POR SUS CONSTANU  
TES ESFUERZOS.

A MI ADORADA MADRE:

SRA. PETRA ALEMAN DE NAJERA.

CON EL AMOR QUE UN HIJO PUEDE DAR -  
A SU MADRE QUE ES SACRIFICIO, CON- -  
SEJO, COMPRESION Y APOYO CON LO -  
CUAL CONTRIBUYO EN MI FORMACION -  
PROFESIONAL. PARA ELLA TODO MI -  
CARIÑO Y UN HOMENAJE A SUS MAS - -  
ALTAS VIRTUDES.

**A MIS HERMANOS:**

**IRMA. ALICIA Y RUBEN.**

**QUIENES HAN SABIDO SER EJEMPLARES**

**DE HERMANDAD, CON SU AYUDA ME -**

**ALENTARON PARA QUE PUDIERA AL -**

**CANZAR LA META PROPUESTA .**

CON PROFUNDO RESPETO Y ADMIRACION  
AL SR. DOCTOR FRANCISCO VENEGAS -  
TREJO, QUIEN CON SU DESINTERESADA -  
COLABORACION, SUS SABIOS CONSEJOS Y  
ENSEÑANZAS, HA SIDO PARA MI UN VA - -  
LIOSO GUIA NO SOLO EN LA ELABORA - -  
CION DE ESTA TESIS, SINO QUE, CON SU  
NOBLEZA Y CALIDAD HUMANA, ME HA -  
DEMOSTRADO QUE ES, EJEMPLO A SE - -  
GUIR EN EL DESENVOLVIMIENTO DE MI -  
VIDA PROFESIONAL.

**A MIS TIOS.**

**A MI NOVIA**

**POR NUESTRO ETERNO AMOR**

**A MIS COMPAÑEROS DEL SEMI-  
NARIO DE DERECHO CONSTITU  
CIONAL Y AMPARO.**

**CON CARÍÑO A MI ABUELITA:**

**SRA. DELFINA SALOMON VDA. DE ALEMAN.**

**A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS:**

**SR. BONIFACIO NAJERA G.**

**SRA. VALENTINA RODRIGUEZ R.**

**SR. MIGUEL ALEMAN S.**

**Un hombre que no se interesa por la cosa pública, es, para nosotros, no inofensivo, sino inútil. En verdad, pocos de entre - nosotros son actores de la política, pero todos somos buenos jueces de ella.**

**PERICLES.**

# TITULO I

## EL ESTADO Y EL PODER

- Capítulo Primero. - Concepto y Justificación del Estado.**
- a). - El Estado. Su noción y su devenir histórico.
  - b). - Conceptos modernos del Estado.
  - c). - Fines del Estado.
- Capítulo Segundo. - El Poder Público como Elemento del Estado.**
- Capítulo Tercero. - Los Organos del Estado.**

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTO Y JUSTIFICACION DEL ESTADO

a). El Estado. Su noción y su devenir histórico.

Las comunidades políticas, en todos los tiempos, siempre se han planteado la problemática del Estado. ¿Qué es el Estado?, ha sido la eterna pregunta de la Ciencia Política. Los autores han dado respuestas diferentes. Sus soluciones a menudo proponen utopías o formas de gobierno específicas acordes con su particular ideología.

Es en la Hélade, singularmente aplicable a la Atenas clásica en donde, en el siglo V, a. de J. C., en pleno apogeo de su cultura, aparece el Estado-ciudad de los griegos como una comunidad política-religiosa, consecuencia de que la política y la ética se encuentran indisolublemente unidas.

El pensamiento político griego encuentra las primeras soluciones a las interrogantes que se hacen sus clásicos pensadores; y es Platón quien, en sus Diálogos, expone sus ideas al igual que las de Sócrates, concibiendo, con su estilo alegórico, al Estado ideal formado por tres clases importantes: en primer término, están aquellos que nacieron llevando en su alma oro, éstos son los encargados de regir a la comunidad por su sabiduría y templanza; los segundos, en su alma llevan plata y correspondrá a los militares protectores del Estado; por último, los que llevan en su

alma bronce, siendo estos los labradores que van a satisfacer todas las necesidades materiales del estado.

El fundador de la Academia define al Estado como " la necesidad. . . de un hombre unirse a otro, y otra necesidad a otro hombre, la multiplicidad de esas necesidades ha reunido en un mismo lugar a diversos hombres, con la mira de ayudarse unos a otros, y hemos dado a esa sociedad el nombre de Estado ". (1).

Platón diáfamanamente muestra la imposibilidad de la vida humana fuera del Estado; por naturaleza el hombre tiene la necesidad social de vivir junto con otros hombres y cada clase representa una parte del Estado, cumpliendo cada uno de estos su misión, llegando a tener el Estado una unidad política y moral pero siempre prevaleciendo el valor de la justicia.

En Roma, el pensamiento político es representado por Cicerón. Filósofo y hombre de Estado, observador extraordinario, dotado por la naturaleza del elemento necesario para la formación del moralista y del político, tiene, pues, el justo equilibrio de la razón y prudencia.

El ilustre senador sigue la ruta marcada por Platón en lo que se refiere a la comunidad política, resaltando los principios abstractos y morales de "la justicia. . . que es una virtud, decían, que da a cada uno lo que le pertenece, y mantiene en todo estricta equidad. . ." (2), sin

1. - Platón, Diálogos, Primera Edición, Colección "Sepan Cuantos. . ." Núm. 13, Porrúa Hnos., S.A. México 1975, P. 463.

2. Cicerón, La República, Primera Edición, Colección "Sepan Cuantos. . ." Núm. 234, Porrúa Hnos., S.A. México 1973. P. 53.

ella no es posible la organización de un Estado, que él confunde con república al definir a ésta como la "... cosa de pueblo; pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino sociedad formada bajo garantías de las leyes y con el objeto de utilidad común... nada se encuentra en la tierra más agradable... como esas sociedades de hombres congregados bajo la garantía del derecho ". (3).

Dando un salto dentro de la historia de las ideas políticas, es notable el cambio que se produce a partir del 24 de agosto de 410 D. C., cuando el Imperio Romano de Occidente cae en poder de Alarico, prevaleciendo durante mucho tiempo el eco de que Roma había sido saqueada por los bárbaros!

Con la conquista y saqueo de que fue víctima la Ciudad Eterna durante tres días, se inicia el período de la Edad Media, denominado así por los humanistas del siglo XV, pretendiendo expresar con ello el vehículo que sirvió de paso entre la civilización clásica y el renacimiento.

Con la caída de la inexpugnable Roma, los paganos atacan a la religión cristiana, culpándola del saqueo que sufrió la noble ciudad de los patricios; decían que todos sus males eran castigo de sus múltiples dioses por permitir, dentro de la ciudad, aquella religión que pregona la humildad y perdón de todas las ofensas mostrando la grandeza e incluso la nobleza del espíritu. Pensadores cristianos cuestionaron su propia religión, al no poder explicarse cómo había sido posible que Dios hubiese permitido la violación de la ciudad sede de San Pedro.

Las múltiples impugnaciones que hacían paganos y cristianos a la nueva religión, provocan que San Agustín tenga como objeto primordial la defensa del catolicismo y trata de demostrar en su obra " La Ciudad de Dios " que la destrucción de la ciudad fue por la fragmentación y debilidad de la autoridad, con la consecuencia de la depravación de las costumbres originadas por la vida pagana.

La Ciudad de Dios es primordialmente historia universal, sin embargo, es de gran importancia para el pensamiento teológico-político que influirá en toda la Edad Media. Las ideas políticas que encierra, descansan en la distinción que hace entre las dos ciudades, la terrenal y la celestial, siendo una fundada por Caín y la otra por Abel.

San Agustín, define al Estado como " el pueblo que es una congregación de muchas personas, unidas entre sí con la comunión y conformidad de los objetos que ama, sin duda para averiguar que hay un pueblo será menester considerar las cosas que ama y necesita. Pero sea lo que fuere, lo que ama, si es congregación compuesta de muchos, no bestias, sino criaturas racionales, y unidas entre sí con la comunión y concordia de las cosas que ama, sin inconveniente alguno se llamará pueblo, y tanto mejor cuanto la concordia fuese en cosas mejores, y tanto peor cuanto en peores ". (4).

Santo Tomás de Aquino, el doctor Angélico se destaca, dentro de la filosofía política cristiana, al sostener que el Estado no es esta

4. San Agustín, La Ciudad de Dios, Segunda Edición, Colección "Sepan Cuantos..." Núm. 59, Porrúa Hnos., S.A. México 1970, p. 492.

blecido por origen divino, sino que tiene su origen en la naturaleza social y política del hombre -siguiendo en este aspecto a Aristóteles- ; el hombre debe cumplir sus deberes para con Dios al vivir en comunidad y obedecer a las autoridades legítimamente constituidas, la declaración de León XIII es realista: "que como el hombre en la soledad está falto de cuidado y bienestar de las cosas necesarias para la vida, Dios en su sabia providencia ha ordenado que el hombre naciese en una comunidad política. Primero e inmediatamente en familia y dentro de la comunidad política, ya que sólo esta última puede brindar al hombre una perfecta vida suficiente. Santo Tomás señala una y otra vez que el hombre no está completamente dotado como los animales, a quienes la naturaleza da suficiente abrigo y aliento". (5).

Francisco de Victoria considera al Estado como la organización política y social que tiene como finalidad el bien común, no pudiéndose concebir a la humanidad fuera de este orden; para Francisco Suárez, el Estado "es un dato social netamente original, al que no se podría considerar como privado -por agrandamiento o multiplicación- de una familia" (6).

En nuestra labor de investigar la razón del Estado, necesario es que hablemos del Estado feudal surgido por el desorden y quiebra de las Instituciones Políticas, apareciendo el feudalismo que se apoya en la propiedad territorial, de grandes extensiones llamadas feudos, al cual el maestro De la Cueva define como "... la idea del Estado Patrimonial; el se-

5. Citado por Henrich. A., *Kommen, El Estado en el pensamiento católico*, 1960, p. 256.

6. Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, Tercera Edición, Madrid, 1960, p. 213-236.

ñor es propietario de un feudo, de una extensión de tierra; y como propietario lo puede todo por que posee un poder absoluto sobre la tierra, los hombres que viven en su propiedad están sometidos a su voluntad; por eso el Derecho de Propiedad es el fundamento, la justificación del feudalismo; el Estado -si se puede utilizar este nombre para la organización política medieval- era el territorio; de él derivaba la potestad, el poder público". (7).

Pues, bien, la comunidad medieval era independiente en lo militar, económico y político, ejerciendo una administración privada y con la característica de inexistencia de relación unitaria de orden jurídico general, ni de poder estatal. En oposición, la Iglesia se presenta como un organismo unitario reclamando obediencia a todos los hombres, incluso a los que ejercían el poder político; sin embargo, su monismo ofrece en forma indirecta la concepción unitaria del Estado.

Es en Italia donde la fragmentación es más acentuada por la presencia de la Santa Sede que, para reclamar obediencia política y espiritual comete el error de utilizar mercenarios. El primero que percibe más claramente la necesidad de unificar al país es Maquiavelo, quien utiliza en sus escritos el término ESTADO al decir: "Todos los Estados, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido o son repúblicas o principados" (8).

La lucha entre el poder temporal y el poder espiritual caracterizó todo el período que nos ocupa; sin embargo, se aproximó a su

7. Mario de la Cueva, Teoría del Estado, p. 27.

8. Nicolás Maquiavelo, El Príncipe, Primera Edición, Colección "Sepan Cuantos..." Núm. 152, Porrúa Hnos., S.A. México 1974, p. 1.

fin, cuando el rey de Francia se opone a que el oro de su país salga con destino a la Santa Sede. Así lo manifiesta Heller al escribir: "El punto culminante, y a la vez el comienzo de la quiebra de la supremacía papal lo constituyen la bula Unam Sanctum, de Bonifacio VIII (1302) y la negación de obediencia de Felipe el Hermoso" (9), lo anterior no es sino la reclamación que hace el Estado de que es el único titular de la soberanía, naciendo, dicha organización Política, bajo la forma de monarquía absoluta, para que sea el príncipe el único titular del poder absoluto y supremo del absolutismo que concluirá con la Revolución Francesa y la tesis de Rousseau de la soberanía del Pueblo.

Los factores que intervinieron para el nacimiento del Estado Moderno fueron políticos, económicos e intelectuales. En el primer aspecto por el nacimiento de una conciencia nacional, en lo económico por el desarrollo del comercio, y en el aspecto jurídico-intelectual por la recepción del Derecho Romano.

Una vez superada la crisis de la disgregación del poder, corresponderá a Jean Bodin aportar su definición acerca del Estado: "el justo gobierno de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana" (10. Surgen en esta época los Estados modernos que aún conocemos como son: Francia, Inglaterra, Alemania, Italia y España.

b). Conceptos modernos del Estado.

9. Hermann Heller, Teoría del Estado, Sexta Edición, F.C.E. 1971, p.143.  
10. Jean Bodino, Los seis libros de la República, Primera Edición, Editorial Aguilar. México 1973, p. 11.

Podríamos citar múltiples definiciones de Estado que los pensadores jurídico-políticos han elaborado, sin embargo, sólo citaremos a algunos de ellos como son: Georges Jellinek, Hermann Heller, Carre de Malberg y el maestro Mario de la Cueva.

Jellinek define al Estado como: "La unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio" (11).

El doctrinado alemán Hermann Heller dice del Estado que: "El género más próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana. En virtud de la soberanía y la referencia al territorio del poder estatal, en todos los elementos de la organización estatal reciben su carácter específico. El Estado es soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales, es decir, porque puede actuar sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera a como lo hacen las otras organizaciones".(12).

Carre de Malberg piensa que "... Teniendo en cuenta esos diversos elementos suministrados por la observación de los hechos, podría definirse, pues, cada uno de los Estados en concreto como una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organiza-

11. Georges Jellinek, Teoría del Estado, p. 133.

12. Hermann Heller, ob. cit., p. 255.

ción de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y coerción. ...

"Para determinar perfectamente el concepto de Estado no es suficiente presentar a éste como unidad corporativa, porque no solamente los grupos estatales realizan tales unidades, sino que numerosas formaciones corporativas de derecho público o asociaciones de derecho privado presentan también una organización que lo unifica y constituye, como tales, personas jurídicas. Lo que distingue al Estado de cualquier otra agrupación es la potestad de que se haya dotado. Esta potestad, que sólo él puede poseer, y que por tanto se puede ya caracterizar denominándola 'potestad estatal', lleva, en la terminología tradicionalmente consagrada en Francia, el nombre de soberanía. Según éstos, se podría concretar, pues, la noción jurídica del Estado a esta doble idea fundamental: el Estado es una persona colectiva y una persona soberana". (13).

El maestro Mario De la Cueva, figura cimera de la ciencia jurídica mexicana, en su obra Teoría del Estado considera a éste como: "... la organización humana en torno al elemento social del hombre. Esta definición conviene, tanto al Estado moderno como a las organizaciones políticas del pasado, a la polis griega, a la civitas romana o a los reinos e imperios medievales". (14).

De todo lo expuesto, por nuestra parte, pensamos que el Estado es : LA ORGANIZACION SOCIAL SOBERANA, ASENTADA EN UN

13. Raymund Carre de Malberg, Teoría General del Estado, versión española de José León Depotra, F.C.E. México 1948. Selección de Textos en torno al Concepto de Estado, p. 26 - 28.

14. Mario De la Cueva, ob. cit., p. 220.

TERRITORIO, DOTADA DE UN PODER DE MANDO EJERCITADO POR LA ACCION COORDINADA E INTERDEPENDIENTE DE SUS ORGANOS DE PODER PUBLICO.

Aunque no es nuestro tema principal, necesario es que tratemos de una manera somera el problema que desde la más remota antigüedad se han planteado ilustres escritores como Platón, Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás, Suárez, Locke, Rousseau y tantos más que vinieron a ser la piedra angular para justificar al Estado.

En la antigüedad se identifica la comunidad política con la comunidad religiosa, pues, "El ciudadano, dice Fustel de Coulanges, es el hombre que posee la religión de la ciudad; es el que honra a los mismos dioses que ella. El extranjero por el contrario, es el que no tiene acceso al culto, al que los dioses de la ciudad no protegen y que no tiene derecho a invocar. Estos dioses nacionales no quieren recibir oraciones y ofrendas, sino del ciudadano. Rechazan al extranjero; la entrada a sus templos les está prohibida y su persona durante las ceremonias es sacrilegio". (15).

Lo antes dicho es corolario de que la teoría teológica-política siempre ha existido para justificar al Estado, pues considera que éste es creado por la divinidad; así lo explican y aceptan los antiguos filósofos cuyo pensamiento podríamos resumir en la siguiente célebre frase de Demóstenes: es necesario cumplir con la ley porque es obra de los dioses.

Con la aparición del Cristianismo y sus dogmas de fe

se realiza un cambio en las ideas políticas. San Agustín considera que el origen del Estado no es divino sino que proviene del pecado de los hombres, por lo que es necesario la sujeción de los mismos a un poder que deriva de Dios para salvaguardia de los débiles, consecuencia de que la Edad Media fuera el histrionismo de la lucha entre la Iglesia y el Estado, para concluir con el nacimiento del Estado Moderno.

Santo Tomás acorda las ideas de Aristóteles con las del cristianismo. Del estagirita toma la idea de que el estado natural del hombre es vivir en sociedad, considerando el doctor Angélico que el Estado es producto de la naturaleza social del hombre, y que ésta no es posible si no existe alguno que presida el poder dirigido a obtener el bien común, sosteniendo que este elemento tiene su fuente en Dios.

El ergotismo teológico se utiliza por la monarquía absoluta para justificarse, de ahí que se haya hablado del derecho divino de los reyes que considera a Dios soberano del universo y al rey del pueblo.

Más adelante encontramos partidarios de las fuerzas naturales. Para ellos, el Estado se justifica porque es producto de la dominación de los fuertes sobre los débiles, esta postura fue sostenida por Platón a través de Calicles que dice: "... Pero la naturaleza demuestra, a mi juicio, que es justo que el que vale más tenga más que otro que vale menos, y el más fuerte más que el más débil. Ella hace ver que en mil ocasiones que esto es lo que sucede, tanto respecto de los animales como de los hombres mismos, entre los cuales vemos Estados y naciones enteras, donde la

regla de lo justo es que el más fuerte mande al más débil, y posea más" (17).

En los tiempos modernos se encuentran vestigios de la teoría del más fuerte en Hobbes, que asegura que los hombres en estado de naturaleza, combaten unos contra otros, siendo su único límite la fuerza, pero más tarde ésta pasa al Estado que impone el orden y la paz en la vida política de los pueblos.

Doctrinas más recientes como el marxismo ven al Estado como un mal llamado a desaparecer porque es instrumento de explotación creador de la servidumbre humana; sin embargo, ellos consideran que es fuente de la lucha de clase que va a transformar a la sociedad teniendo como base la "solidaridad", aceptan, pues, la destrucción del Estado para dar lugar a la creación de una sociedad más justa.

### c). Fines del Estado.

Aristóteles afirma de una manera profunda y penetrante que toda comunidad se constituye en vista de algún bien. Los sistemas políticos que se inspiran en este principio están constituidos conforme a los principios de justicia y revisten las formas puras de gobierno (aristocracia, democracia, monarquía) o las impuras (oligarquía, demagogía, tiranía). La clasificación de pureza o impureza de un sistema político depende de su orientación al bien común. Las formas puras persiguen realizarlo mientras que las impuras sólo les interesa la satisfacción del interés particular del príncipe.

---

17. Platón, ob. cit., p. 171.

Los pensadores políticos de la Edad Media admitieron la tesis aristotélica, y más adelante los partidarios del liberalismo, fundamentalmente los ingleses, tienen como importante premisa el preconizar la fundamentación del bienestar.

La misma corriente sigue la "Declaración de 1789 en el artículo 1o. se dice que 'los hombres nacen libres e iguales' y en el artículo 2o. añade que 'el fin de toda asociación es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre'. La declaración de 1793, a su vez confirma que 'el gobierno es instituido para garantizar al hombre el disfrute de sus derechos naturales e imprescriptibles; pero, separándose en parte de la declaración precedente declara que 'el fin de la sociedad es la felicidad común'. " (18).

Es conveniente no considerar al Estado y al individuo como dos valores antitéticos, sino como dos valores coordinados y armonizados entre sí, integrados recíprocamente, y que a través de la cooperación realizan el bien público.

Ahora bien, el Estado contemporáneo constitucional y democrático responde a la idea de establecer límites a los detentadores del poder político pues "... toda nuestra cultura moderna descansa sobre la afirmación de que los poderes del Estado tienen un límite y de que nosotros no estamos sometidos como esclavos al poder ilimitado del Estado". (19).

---

18. Alessandro Groppalli, Doctrina del Estado, Milán 1952, p. 246.

19. Georges Jellinek, Teoría General del Estado, p. 194.

En esta forma la Constitución consagra el tranquilo convivir del ciudadano así como su porvenir, consagrándose en esta forma la actividad que tiene el Estado para, garantizar la independencia y por consiguiente la defensa del territorio nacional contra cualquier ataque del exterior. Otros de los fines del Estado en su búsqueda del bien común consisten en mantener el orden interior en dos aspectos: primero, mantener la seguridad del ciudadano y de sus bienes, protegerlo contra el exceso de libertad de otros individuos desde el momento en que lleguen a ser peligrosos, siendo, pues, protegido contra sus iguales y aún contra el abuso de la misma autoridad; en segundo lugar, el mantener el orden interior, el mismo Estado fomenta la conservación de sí mismo, al asegurar su existencia y desenvolvimiento de su poder estableciendo el Derecho y la Justicia.

De ahí que, el Estado a través del "... Derecho tiene por fin establecer 'en el medio social un régimen de seguridad, de tranquilidad en el orden, es decir, la Paz en la Ciudad' " (20).

Otra importante finalidad del Estado es la política económica. Al no poder producir bienes económicos en forma directa opta por suprimir incompatibilidades para que el habitante pueda adquirir un progreso económico, cultural, en el arte, etc., es así como lentamente aparecen nuevos horizontes de libertad garantizados por el Estado a través del Derecho, no siendo posible que el ser humano viva en sumisión porque a quien se interrumpa en su actividad luchará primero por su libertad más tarde por la Patria.

---

20. Fines del Derecho, Cuarta Edición, U.N.A.M. 1967, p. 15-16.

Es así como todos los fines del Estado tienen como primordial objetivo la evolución progresiva de sus ciudadanos actuales y el aseguramiento de los del futuro, por lo que es necesario crear una conciencia de solidaridad, y estructuras institucionales de servicio público en sus distintas formas como la televisión, la prensa, etc., siendo medios que están al servicio del Estado para que éste pueda lograr sus fines como divulgar la cultura, la educación, la higiene, etc.

"Ahora todos los Estados civilizados tratan de realizar el bien de la comunidad, de una manera o de otra. Si lo logran o no, queda a juicio de los respectivos pueblos y del dictamen de la posteridad, pero hay un anhelo incesante, de hacer lo que se considera el bien, es decir, el bien total de la persona humana es el valor más alto en la escala axiológica política que persigue el Estado". (21).

Observándolos desde un punto de vista político, los fines del Estado forman un grupo coherente que determina el tipo de régimen político que se está viviendo en un tiempo determinado.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL PODER PUBLICO COMO ELEMENTO DEL ESTADO.

Los Estados Modernos están formados por tres elementos: población, territorio y poder, coordinado y distribuido éste entre los diversos órganos que tienen como fin dictar y aplicar las decisiones fundamentales. La soberanía es una característica imprescriptible del Estado.

En la antigüedad, cuando Platón reflexiona sobre el Estado perfecto, exalta la grandeza del poder mismo que debe ser ejercitado por gobernantes con formación filosófica, hombres "entendidos en los negocios públicos y en la buena administración del Estado; y no sólo entendidos, sino valientes, capaces de ejecutar los proyectos que han concebido, sin cesar por la molice y debilidad del alma" (1), es decir, en opinión del fundador de la Academia, el estadista debe ser un hombre dotado de amplios conocimientos cuyo objeto consiste en realizar el bien común, a través del ejercicio del poder.

Cicerón, siguiendo a Platón, advierte que la autoridad investida de poder legalmente está facultada para realizar reformas necesarias para el bienestar común; considera que "El tenedor del poder puede hacer reformas y asentar las bases del Estado... y nada puede haber mejor que una república en la que algunos varones virtuosos ejercen el poder"(2).

- 
1. Platón, Diálogos, Primera Edición, Colección "Sepan Cuantos..." Núm. 13, Porrúa Hnos., S.A. México 1975, p. 176.
  2. Cicerón, La República, Primera Edición, Colección "Sepan Cuantos..." Núm. 234, Porrúa Hnos., S.A. México 1973, p. 38-62.

Una característica de la Edad Media es, que la religión cristiana asume un importante papel en el pensamiento político realizados por San Agustín y Santo Tomás de Aquino. Representan ambos el punto culminante de la Patrística.

"La Ciudad de Dios" imprime la huella de San Agustín en el Derecho Político cristiano. Así, considera que el poder ha de estar ligado a la justicia y ésta es la que da categoría a los gobiernos. La ausencia de la justicia corrompe y aniquila al orden público, de ahí que el rey injusto sea un tirano, y que un Estado sin justicia sea una sociedad de bandoleros. "La filosofía Política católica es consciente de la casi trágica existencia del hombre, de sus pasiones no dirigidas, de su impulso hacia su ilimitado placer egoísta". (3).

Dios no participa en la formación del Estado, entonces el hombre actúa en forma independiente, y así puede alterar el orden establecido. El hombre se debe al pecado, siendo necesario, según Santo Tomás de Aquino, el poder coactivo cuyo titular exclusivo sería el Estado delegándolo en el gobierno. En el Gobierno de los Príncipes se lee: "Siendo natural para el hombre el vivir en compañía de muchos, necesario es que haya entre ellos quien rija esta muchedumbre, porque donde hubiese muchos, si cada uno procurase para sí sólo lo que le estoviese bien, la muchedumbre se desuniría en diferentes partes, si no hubiese alguno que tratase de lo que pertenece al bien común; así como el cuerpo del hombre y de cualquier ani-

---

3. Heinrich. A, Rommen, El Estado en el pensamiento católico, 1960, p.336.

mal vendría a deshacerse si no hubiera en él alguna virtud regitiva, que acudiese al bien común de todos los miembros; y así dijo Salomón: 'Donde no hay gobernador, el pueblo se disipará' ".

El aquiniano ve la autoridad como necesidad teniendo su origen en la voluntad de Dios. Ahora bien, la libertad del hombre debe estar acorde con el orden implantado por la autoridad; sin embargo, ambos están sometidos al juicio del Supremo Creador.

Por su importancia, necesario es mencionar a Victoria, quien considera a la comunidad política dotada de poder porque Dios se lo otorgó, para ser ejercido por los gobernantes a través del Derecho al que están sometidos ellos mismos. Para el padre Mariana, el poder reside en el pueblo quien lo transmite al monarca; Suárez piensa que el poder procede de Dios otorgado a los hombres para gobernar un Estado.

Cuando las instituciones del constitucionalismo y la moralidad eran insuficientes para mantener una sociedad estable y ante la solidez nominal de Francia y España, surge la voz de Maquiavelo, partidario de las instituciones republicanas, del valor de la justicia, de las leyes imparciales y aún de la buena religión-. Predica en "El Príncipe" la doctrina del poder y hace considerar lícitos todos los actos del gobernante siempre que tiendan a fortalecer el poder.

Conforme al maquiavelismo, el príncipe que adquiera el poder deberá conservarlo por medio del famoso ejemplo de "el león y el zorro" (4), es decir, por la fuerza, la crueldad, la inteligencia y la astucia, o bien, otro medio que ayude a su consolidación. "El Príncipe de Maquiavelo, insistiendo en la idea del nacionalismo y abriendo perspectivas ilimitadas al poder secular, vino a ser el manual secreto de los monarcas ambiciosos de poder que se lanzaron a construir fuertes Estados nacionales sobre las ruinas del Imperio Universal y de la Iglesia" (5).

En "El Príncipe" no importa cuáles sean las instituciones del Estado, lo interesante es saber emplear la técnica del poder cimentado en las leyes para mantener la unidad política, demostrando con ello Maquiavelo que no era un mal hombre, ni un asesino, sino un nacionalista que buscaba la realidad de la acción política.

Es maravilloso al no ver, en los escritos de Maquiavelo, la menor señal de crimonía contra sus perseguidores y verdugos, el engrandecimiento que merece es la profunda honestidad, al no ocultar su pensamiento por nada ni ante nada, un verdadero ejemplo de dignidad lo manifiesta cuando escribe por recomendación del Papa Clemente VII, y se expresa en toda claridad, sin inconveniente alguno contra el poder político de la Iglesia por haberse propasado indebidamente de lo espiritual a lo temporal, usurpando un ámbito que de ningún modo le competía, siendo ello la

4. Nicolás Maquiavelo, El Príncipe, Primera Edición, Colección "Sepan Cuantos..." Núm. 152, Porrúa Hnos., S.A. México 1974, p. 30.

5. Cole, G.D.H., Doctrinas y Formas de la Organización Política, México-1938, p. 19.

causa de la desunión de Italia.

El Estado moderno nace como la organización política -  
dotada de un poder soberano frente a los demás poderes. Necesario es esta-  
blecer la distinción entre Estado y Gobierno; ambos son completamente dis-  
tintos. El primero surge por acciones y reacciones internacionales; el se-  
gundo ordena a través del Derecho, formulando mandatos para que se reali-  
cen o no actividades que pongan en peligro la conservación del Estado.

El Estado Moderno surge como una monarquía absoluta,  
asumiendo Bodino la tarea de dar el apoyo doctrinario a esta nueva etapa, -  
considerando al poder como la soberanía incompatible, perpetua, absoluta, -  
inalienable, imprescriptible y además independiente de cualquier otro poder,  
ejercido por el monarca ese "poder absoluto que no significa otra cosa que  
la posibilidad de derogación de las leyes civiles, sin poder atentar contra -  
las leyes de Dios". (6).

Los rasgos de la doctrina de Bodino conservan hoy toda  
vía su valor, cuando ve al poder público como el elemento constituyente del  
Estado y como el grado más alto de su expresión dado, a través del Dere- -  
cho.

Sin embargo, el poder que ejerce el príncipe, como -  
Francisco I (1515-1547), era absoluto, es decir, centralizado en el monar-  
ca, las limitaciones eran teóricas, el rey ejercía a su antojo el poder, más

---

6. Jean Bodino, Los seis libros de la República, p. 62, Primera Edición, -  
Editorial Aguilar, México 1973, p. 62.

tarde será destruido por las doctrinas sociales que predicán la soberanía del Estado (Locke y Rousseau), regulándose las relaciones entre gobernantes y gobernados, siendo el poder limitado en forma constitucional.

Jean Bodin, distinguió la diferencia entre poder y autoridad al decir: "... la ley manda que el gobernador del país, o el lugarteniente del príncipe, devuelva, una vez que su plazo ha expirado, el poder, puesto que sólo es su depositario y custodio". (7).

La realidad nos impone, en la actualidad distinguir con toda precisión, qué es poder y qué es una autoridad legítimamente constituida. Para lograr nuestro objetivo, importante es mencionar lo que nos dice el maestro Mario de la Cueva: "En la doctrina del poder del Estado se pueden señalar los siguientes datos: el poder del Estado es consecuencia de la necesidad de la organización social; el poder del Estado es un auténtico poder, pues, no sólo resulta de la organización social, sino que su misión es mantener dicha organización social; el poder del Estado es un poder jurídico, es el poder coactivo de derecho, esto es, es la organización del poder coactivo del derecho: la coacción es un elemento esencial del derecho; el ordenamiento jurídico es norma que determina la estructura de una comunidad humana y rige las relaciones entre los hombres y su característica, misma que aporta de la moral, consiste en que el derecho pretende ser un ordenamiento efectivo; ahora bien, la efectividad supone la coacción. Por tanto, puede decirse que el poder temporal es poder coactivo

---

7. Jean Bodino, ob. cit., p. 47.

del derecho, pero esta conversión del Estado en un poder jurídico, o sea, - en el poder coactivo del derecho, supone dos requisitos: primeramente, que el poder esté realmente al servicio del derecho, o bien, que el poder sea un auténtico poder jurídico, entendiéndose por derecho al ordenamiento jurídico que proviene de la comunidad; y, en segundo término, lo que, en el fondo coincide con la idea del derecho, que las normas traduzcan o sean expresión de los auténticos valores jurídicos" (8).

Siendo, pues, el Estado una organización, manifiesta - su poder en la actividad estatal siendo: "... el gobierno es la persona que - ejerce el poder estatal, pero, para que este concepto sea real, deben satisfacerse, en nuestro concepto, dos condiciones: primeramente, los gobernantes deben ejercer el poder por mandato jurídico, o lo que es igual, los gobernantes deben ser legítimos; esta idea conduce -ya lo había sostenido Santo Tomás de Aquino- a la negación de toda legitimidad al tirano de origen, - que es la persona que ha usurpado el poder. En segundo término, los gobernantes deben ejercer el poder estatal, cumpliendo el derecho, pues el poder estatal, según anterior definición, es únicamente, el poder coactivo del derecho. El gobierno usurpado o el que no conoce otro derecho que su voluntad, no es el gobierno del Estado, sino una banda de foragidos que se adueñó de una situación y que, por la fuerza o por el terror, domina a los hombres". (9).

---

8. Mario de la Cueva, Teoría del Estado, p. 284.

9. Mario de la Cueva, ob. cit., p. 285.

## CAPITULO TERCERO

### LOS ORGANOS DEL ESTADO

El Estado moderno organiza tareas que antes habfan pertenecido a la Iglesia, a los señores feudales y a otras instituciones locales ; además, satisface nuevas necesidades como son las comunicaciones interior y exterior, administración de justicia, etc., es manifiesta la evolución realizada en el aspecto organizatorio del Estado, pues administra sus bienes, ejercitando su Poder en todo el territorio.

"Los órganos estatales son, pues, entes impersonales, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público" . (1) .

La Constitución forma parte del orden estatal y a través de los distintos órganos determina la clase de Estado existiendo en las distintas organizaciones políticas los "...órganos llamados inmediatos, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma. Es decir, que de cualquier suerte que se establezcan estas asociaciones, estos órganos no están obligados, en virtud de su cualidad de tal, hacia nadie, sino sólo y de un modo inmediato con respecto al Estado mismo... La naturaleza de los órganos inmediatos mués

---

1. Mario de la Cueva, Teoría del Estado, p. 159.

trase jurídicamente en que no pueden estar sometidos jamás al poder de mando de otro órgano de la misma asociación, esto es, que en lo que toca al contenido de su función, es completamente independiente..." (2) siendo el Estado Moderno los órganos inmediatos el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El Estado necesita, pues, un conjunto de órganos; sin embargo, es importante señalar las actuaciones de cada uno, evitándose la lucha política que podría surgir cuando alguno pretendiera tener más poder; además, sus funciones siempre deben estar coordinadas para la realidad de la acción unitaria del Estado.

A diferencia de los órganos inmediatos es importante hacer mención de los mediatos que son: "...aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato, directa o indirectamente... El fundamento jurídico de su función es, o el deber legal de un servicio, o el contenido de servicios de Derecho Público. El cargo mismo no descansa ya hoy en el libre arbitrio del señor respecto de sus servicios, sino en la ordenación del Estado, la lleva consigo una división de competencias". (3).

El órgano y el titular del mismo son completamente diferentes. "El órgano, como tal, no posee personalidad alguna frente al Es-

2. Jorge Jellinek, *Teoría General del Estado*, México 1958, p. 412-415.

3. Jellinek, *ob. cit.*, p. 422.

tado" (4). Es decir, el Estado y el órgano es una unidad, aquél no puede existir sin éste, pues el Estado manifiesta su poder por la actividad de los órganos realizada o materializada por los titulares. Estos últimos tienen derechos y deberes como personas físicas, además, "... el pueblo jamás debe permanecer indiferente ante la actuación de los titulares de los órganos del Estado. Debe ser 'fiscalizador' o 'vigilante' de una situación. Su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que éstos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su poder como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales, a su ambición o a su codicia... El gobernante no debe ser el amo de los gobernados, sino su servidor...". (5).

---

4. Jellinek, ob. cit., p. 424.

5. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Segunda Edición, Porrúa Hnos., S.A. México 1976, p. 510.

## TITULO II

### HISTORIA POLITICA DE LA DIVISION DE PODERES.

#### Capítulo Primero. - Iniciadores de la Doctrina.

- a). - Aristóteles.
- b). - John Locke.
- c). - Montesquieu.

#### Capítulo Segundo. - Evolución Política de la División de Poderes en el Constitucionalismo Mexicano.

- a). - El Constitucionalismo en 1808.
- b). - La Junta de Zitácuaro.
- c). - La Constitución de Apatzingán.
- d). - El Acta Constitutiva y la Constitución Política -  
de 1824.
- e). - Las Bases Constitucionales de 1835.
- f). - El Proyecto de Constitución de 1842 y las Bases  
Orgánicas de 1843.
- g). - La Constitución Política de 1857.

## CAPITULO PRIMERO

### INICIADORES DE LA DOCTRINA

a). Aristóteles.

Atenas presenta en el siglo V, A. C. una república democrática bien organizada cuya descripción realiza Aristóteles quien al analizar más de cien constituciones se convierte en el fundador de la ciencia histórico-descriptiva de la política.

El Estagirita vivió en un Estado donde la voz del pueblo se dejaba escuchar, Aristóteles tiene la suficiente inteligencia y dotes innatas de filósofo y de científico, que le permiten darse cuenta de las instituciones representativas y de la jurisdicción independiente que rigen al Estado.

En su obra "La Política", advierte que dentro de la polis hay tres elementos: "El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramientos es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.

"La asamblea general decide soberanamente en punto a la paz y a la guerra, y a la celebración y ruptura de tratados; hace las leyes, impone la pena de muerte, la de destierro y la confiscación, y toma

cuentas a los magistrados ". (1).

Aristóteles se da por satisfecho al escoger lo mejor de las formas y métodos usuales de gobierno, confesando que todas las constituciones dejan algo que desear, pero a la vez hace una distinción entre las malas y las mejores; su influencia se deja sentir en todo el Imperio Romano, y así llega a nuestro tiempo, sobre todo por su insistencia en que el hombre es por naturaleza un animal social, que vive en sociedad por ley natural necesaria para el cumplimiento vital de sus funciones sociales y no por contrato artificial.

b). John Locke.

Dando un salto dentro del pensamiento político, nos encontramos con el absolutismo que se inicia en España y Francia pasando más tarde a Inglaterra cuando en este último llega al trono el primer Tudor estableciendo el sistema de que los reyes gobiernan por derecho divino. Para ello se apoyan los monarcas y sus teóricos en citas de distintos pasajes bíblicos, llegando a sostener como Jacobo I que los reyes son la imagen viviente de Dios; y Luis XIV llamado "el rey sol" afirma "El Estado soy yo" con base en tales ratiocinios, los monarcas católicos centralizan el poder en sus manos y además pretextan combatir a la minoría protestante.

En el aspecto doctrinario autores como Jean Bodino y

---

1. Aristóteles, La Política, Décima Edición, Colección Austral, Núm. 19, México 1965, p. 191.

Thomas Hobbes, máximos defensores del absolutismo, explican que dentro del Estado el monarca requiere el monopolio del poder y de la fuerza legítima porque sólo el rey es el único capaz de imponer orden y justicia.

Así el absolutismo tiene una base de donde partir e inspira a Jacobo I, cabeza de la dinastía de los Orange, para que se declare competente para conocer de cualquier conflicto jurisdiccional considerando a los jueces sólo sus delegados.

El justicia mayor del reino, Eduard Coke argumenta: " 'De acuerdo con la ley de Inglaterra, el rey en persona no puede juzgar causa alguna; todos los casos civiles y penales, tendrán que fallarse por algún tribunal de justicia, de acuerdo con la ley y la costumbre del reino' ". A lo que respondió el rey: " 'Creo que la ley se funda en la razón; yo, y otros, poseemos tanta razón como los jueces' ".

" ' Los casos que atañen a la vida, a la herencia, a los bienes o al bienestar de los súbditos de su Majestad - replicó Coke -, no pueden decidirse por la razón natural, sino por la razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un arte que requiere largo estudio y experiencia, antes de que un individuo pueda llegar a conocerla a fondo' ".

Esta respuesta ofendió al rey, quien dijo que en tal caso, " ' él estaría sometido a la ley, lo cual era traición sostener' ".

Allí estaba la tesis fundamental del absolutismo; frente a ella, Coke no eva-

dió la afirmación de la monarquía constitucional: el rey no está sometido a ningún hombre, pero sí está "bajo Dios y la ley" ". (2).

La doctrina y la práctica provocan un cambio dentro del pensamiento político; primero, al proporcionar los absolutistas el arma para que en Locke reencarne la teoría de la separación de los poderes. Con su espíritu peculiar Locke concibe un ordenamiento de los tres órganos de gobierno, para asegurar los derechos individuales; y, segundo, al triunfar las ideas de Eduard Coke, se advierten nítida y claramente dentro del regío absolutismo la distinción de las funciones de los órganos del poder público.

En la época moderna corresponde al padre del liberalismo inglés y teórico de la Revolución Inglesa iniciar la edad de la ilustración política. Locke en su obra Ensayo sobre el Gobierno Civil, señala, en el capítulo XII, las tres funciones que tiene el Estado: " El poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo. Además, tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea

---

2. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 212, Octava Edición. México 1967, p. 212.

de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno. Por esa razón, en las comunidades políticas bien ordenadas y en que se tiene en cuenta como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman, el poder legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes, y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público.

"Existe en toda comunidad política otro poder... lleva ese poder consigo el derecho de la guerra y de la paz, el de construir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas. A ese poder podría, si eso parece bien, llamársele federativo."

Es hasta finales del capítulo XIII que nos perora otra función del Estado.

"... la prerrogativa no es otra cosa que un poder puesto en manos del príncipe, con objeto de que provea el bien público en aque-

llas situaciones derivadas de circunstancias imprevistas e indeterminadas - y que, por esa misma razón, es imposible reglamentar con seguridad mediante leyes fijas e inmutables. Por consiguiente, cuanto el monarca pueda hacer en interés evidente del pueblo y para asentar el gobierno sobre las bases que respondan a la verdad, es y será siempre una prerrogativa justa". Así pues, Inglaterra se entrega a la monarquía más limitada por una constitución.

c). Montesquieu.

Los escritos de Locke aparecen en Europa continental, y es en Francia donde en forma destacada y en particular tienen enorme influencia, pues en ese entonces la monarquía absoluta adquiría más importancia ante las Cámaras.

Cuando Carlos Luis Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, visita Inglaterra, quizá ya tenía idea sobre los escritos del teórico revolucionario y, al encontrarse con el Acta de Establecimiento de 1700, documento que regía la organización social inglesa advierte que el poder de los monarcas mermaba a medida que se acrecía el poder del Parlamento.

Inquietado el filósofo francés por el sistema legal que tenía el pueblo sajón, medita sobre la división de los poderes que hacía

veintidós siglos había escrito Aristóteles, consistiendo el mérito del barón de la Bréde en darle una base científica y naturaleza jurídica, y reconocerle majestad al poder Judicial; ya no como parte del poder Ejecutivo, sino como poder independiente de los otros dos, circunstancias que acreditan a Montesquieu como el primer científico-político moderno.

En su obra *Del Espíritu de las Leyes*, declara que

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

"En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado" (3).

La doctrina de la separación de los órganos del poder público se justifica en pocas palabras; se llegaría a un caos social que vendría a degenerar en una revolución armada si el mismo hombre o la misma asamblea ejercieran los tres poderes: el dictar leyes, el ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos.

Montesquieu no sólo toma en consideración la trinidad

---

3 . Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Primera Edición, Colección "Sepan Cuantos ..." Núm. 191. México 1975, p. 104.

de los poderes, sino también la organización de cada uno de ellos para el ejercicio de su competencia garantizándose con ello la libertad del individuo y, a la vez, logrando una especialización en sus funciones, con lo que se da agilidad a la administración estatal.

La división de poderes aparece en el preciso momento de inquietud de un mundo que nacía a la libertad debiéndose entender la doctrina de la siguiente manera: en principio, como advertimos en el anterior capítulo el poder del Estado es único; lo que se va a separar son las funciones del mismo o el ejercicio coordinado de las acciones de los órganos públicos para realizar los fines que tiene encomendado el Estado.

## CAPITULO SEGUNDO

### EVOLUCIÓN POLITICA DE LA DIVISION DE PODERES EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

#### a). El Constitucionalismo en 1808.

La Independencia de nuestra patria es producto de causas internas y externas. Entre las primeras podemos citar la irritante -- desigualdad social, de trascendencia jurídica, pues excluía importantes -- derechos a los criollos, mestizos e indios. Otra causa fue el sacrificio -- económico de la Colonia sujeta a los intereses de la Metrópoli. La depen- -- dencia era desmesurada, prohibiéndose el cultivo de ciertas plantas o de al- -- gunos artículos, sobre todo la cuantiosa extracción de dinero. Una razón -- más fue la organización política despótica zalazo en la dignidad humana, -- arraigada en España y más acentuada en la Colonia, no pudiendo ser contro- -- lados los jefes políticos nor las grandes distancias que separaban a las pro- -- vincias con la capital, asiento de los poderes que ejercían los virreyes.

Posteriormente, el pensamiento liberal francés influye, a mediados del siglo XVIII, en el ambiente político, siendo muy leídos Juan - Jacobo Rousseau y Montesquieu, acogiéndose por los estudiosos del Derecho y la Política los principios básicos del Contrato Social como son: la voluntad general y la soberanía para cimentar un Estado. Además, se introduce -

propaganda de las colonias inglesas recién liberadas, adoptando los criollos una actitud desafiadora. El triunfo de la Revolución Francesa, desata en Nueva España agitación contra el régimen español, dejándose escuchar elogios al nuevo sistema en lugares públicos; la invasión napoleónica a la península provoca un levantamiento del pueblo español y la formación del gobierno liberal, culminando con la Constitución de Cádiz.

La situación política es aprovechada por los criollos de América. La abdicación de los soberanos españoles les proporciona los medios legales para alejarse de España, la revolución liberal española les viene a proporcionar la libertad de imprenta, siendo de enorme beneficio para la Independencia de México y para América Latina.

Autores opinan, incluso, que sin embargo, "El deseo de libertad y el anhelo de una completa soberanía de nuestra Patria comienza con el principio mismo de la conquista, y no es difícil suponer que el primero que abrigó esta idea fuera el propio conquistador, Hernán Cortés, quien sintiéndose dueño de un vasto reino soñara perpetuar la independencia del mismo.

"Me fundo, al decir que fue Cortés el primero en acariciar la idea de la soberanía del territorio que había conquistado, en los propios relatos de Bernal Díaz del Castillo, según el cual Carlos V, temiendo que los conquistadores desconocieran la metrópoli, nombraba a un gobernador y más tarde a la Primera Audiencia. Pero Cortés se rehusaba a que

fuera reconocida otra autoridad que no fuera la suya e iniciaba diversas maniobras para lograrlo" (1).

Lo que sí es cierto es que, los acontecimientos españoles de 1808 se reflejan en el cabildo de la ciudad de México, el síndico Primo de Verdad y el regidor Azcárate se dirigen al Virrey proponiéndole que por el eclipse de los soberanos "... reside la soberanía representada en todo el Reyno, y las clases que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública... México en representación del Reyno como su metrópoli, ... continúe provisionalmente del gobierno del keyno, como Virrey Gobernador y Capitán General sin entregarlo, potencia alguna cualesquiera que sea, ni a la misma España, aunque reciba órdenes del Sor. Carlos 4 desde la Francia, o dadas antes de salir de sus Estados, para evitar toda subplantación de fechos fraudes, y fuerzas, ... No lo entregué tampoco a otro Virrey que o nombrasen S. M. el Sor Carlos 4 o el Príncipe de Asturias, bajo la denominación de Fernando Séptimo ..."(2).

El Virrey Iturrigaray se mostró entusiasta partidario del documento, el bando español viéndose derrotado "...buscó un hombre fuerte y éste se encontró en un rico hacendado de las tierras que ahora forman el Estado de Morelos, don Gabriel de Yermo, opulento vizcaíno propietario de ingenios azucareros en el Valle de Cuernavaca. Se resolvieron por

---

1.- Juan N. Chavarri, Historia de la Guerra de Independencia, Primera Edición, México 1973, p. 9.

2. Felipe Tena Kamfrez, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Quinta Edición, México 1973, p. 14-15.

el golpe de Estado, que ahora resulta ser el primero de nuestra historia..."

(3).

b). La Junta de Zitácuaro.

En apariencia las ideas independentistas habían sido aplastadas, pero la realidad era otra; en todas partes se conspiraba, en Valladolid el capitán García Obeso, Mariano Michelena y el P. Vicente de Santa María, planeaban crear una junta que gobernara al país en nombre de Fernando Séptimo. Sin embargo, fue descubierta la conspiración; en Querétaro un grupo de inquietos partidarios de la emancipación actuaban a favor de la idea independentista. Estos eran: D. Miguel Domínguez, D. Josefa Ortiz de Domínguez, Allende, Aldama y Abasolo, como principal miembro de esta angelical pléyade liberal figuraba Don Miguel Hidalgo y Costilla. Descubierta la conjura, el Padre de la Patria, en el templo de Dolores, resolvió en la madrugada del 16 de septiembre de 1810 que la luz de la nueva aurora descubriera en el ambiente nacional el eco de una campana, proclamando ¡ Viva México, Viva México Independiente ! .

El ejército de Hidalgo obtiene importantes victorias; sin embargo, en el Puente de Calderón son completamente derrotados y, obligados a retirarse al norte del país, es en Acatita de Bajan donde el siniestro capitán Elizondo traiciona a la libertad defendida por los primeros

3. Daniel Moreno Díaz, Derecho Constitucional Mexicano, Primera Edición, México 1972, p. 57.

caudillos que nos dieron Patria, siendo por ello más tarde fusilados.

D. Ignacio López Rayón fue designado por Hidalgo para sustituirle, el 19 de agosto de 1811 se instaló en Zitácuaro La Suprema Junta Nacional Americana, con el objeto de unificar el mando político y militar. Rayón va a cristalizar sus ideas liberales en Los Elementos Constitucionales, que más tarde ejercerán influencia en Morelos.

Para nuestro estudio es de enorme trascendencia el artículo 21, que dice: "Aunque los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo es inerrante que jamás podrá comunicarlos". (4).

Esta junta es considerada como ventaja a la causa de la Independencia; a ella se debe la fundación del Ilustrador Americano, en donde el Dr. Cos sostiene sus ideas liberales.

c). La Constitución de Apatzingán.

El disenso de la junta de Zitácuaro hizo a los insurgentes ver la figura de Morelos, quien convoca a un Congreso a fin de resolver las cuestiones de mando político y militar. De este Congreso emanan tres importantes documentos que son: Los Sentimientos de la Nación, El Acta de Independencia y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América

---

4. Los artículos transcritos, de las diversas constituciones Mexicanas, están tomados del texto: Leyes Fundamentales de México 1808-1973, de Felipe Tena Ramírez. Quinta Edición, México 1973.

Septentrional.

En esta reunión se deja sentir la influencia de las corrientes políticas norteamericanas y europeas. "Las ideas de Locke, Paine, Burke, las de Montesquieu, Rousseau, Bentham, Jefferson, las de Feijoo, Mariana, Suárez, Martínez Mariana -quien interpretaba las antiguas instituciones españolas desde el punto de vista liberal-, ... Tanto canonistas, como abogados estuvieron al día en las nuevas teorías, y dentro del fenómeno de la Independencia, como hemos señalado, tomaron parte muy activa, tanto para hacerla surgir -de lo que se ocupó un pequeño grupo, una élite... la cual irrumpió en forma violenta dentro de su proceso- como para dar a las naciones que se prevenían su nueva organización" (5).

En la sesión inaugural se dio lectura a Los Sentimientos de la Nación que establecían en su artículo 5, que "La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicario, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".

El Decreto Constitucional de Apatzingán es redactado por Quintana Roo, Herrera y Bustamante; verdadero edificio jurídico político, sin embargo, es aprobado como provisional instaurando en sus artículos 11 y 44, respectivamente, que: "Tres son las atribuciones de la soberanía:

5. Ernesto de la Torre Villar, La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, Primera Edición, U.N.A.M. 1964, p.78.

la facultad de dictar las leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares."

Esta separación tiene como finalidad asegurar a cada órgano la facultad material que le corresponda.

Plenamente aceptada es la doctrina de Montesquieu en el artículo 44 al citar: "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".

"El poder o corporación predominante fue el legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional, al estipular el artículo 107, entre sus competencias: 'Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones'. En ese sentido, se afirma que el ejecutivo fue 'un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal'. " (94) (6).

d). El Acta Constitutiva y la Constitución Política de 1824.

Dislocado el Plan de la Profesora que se proponía impedir

94. Miguel de la Madrid H., "División de Poderes y forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán" en el Decreto Constitucional de Apatzingán. México 1964, p. 524.

6. Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, Primera Edición, U. N. A. M. 1969, p. 243.

el restablecimiento de la Constitución de Cádiz vigente en dos ocasiones (primero en 1813 y después en 1823,) obtienen los independentistas múltiples beneficios democráticos, como eran las elecciones que inevitablemente los llevaría a controlar las diputaciones provinciales, motivo por el cual, el alto clero y los latifundistas deciden, valiéndose de Iturbide, proclamar la Independencia y, para justificarla utilizan como bandera la defensa de la religión.

Iturbide, al obtener el mando de los ejércitos del Sur, piensa en vencer fácilmente a Guerrero, volver con el triunfo y proclamar la Independencia; sin embargo, fracasó, y acuerda con el jefe insurgente proclamar el 24 de febrero el Plan de Iguala, para más tarde, junto con O'Donoju, hombre liberal y tolerante, modificarlo en algunos puntos apareciendo así los Tratados de Córdoba en donde se llama a reinar al Imperio Mexicano a un descendiente de la rama borbónica española; además, se establece una junta gubernativa cuyo primer acuerdo es nombrar la Regencia, completándose el frontispicio constitucional al corresponder a la primera, el Poder Legislativo, la segunda, el Poder Ejecutivo, el Judicial se encuentra en los tribunales que seguían como en tiempos de la Colonia.

Conforme a los Tratados de Córdoba, se convoca al Primer Constituyente"... fue una Asamblea integrada - señala Pedro de Alva -, por elementos de todos los matices reinantes en la política de aquel tiempo. A pesar de las precauciones tomadas en la Ley Electoral que le

dió forma, resultó a la postre una mayoría de elementos contrarios a las ideas de Iturbide.

"Resultaron electos los políticos más connotados y muchos hombres de alta preparación... figuraron Fagoaga, Horbegoso y Tagle, que se consideraban borbonistas, y los antiguos insurgentes don Melchor Múzquiz, el doctor San Martín, el doctor Argandar, don Carlos María Bustamante, Cumplido, Tercero, Izazaga y Victoria".

"El Congreso se instaló en San Pedro y San Pablo; se juró con gran solemnidad por todos los representantes reunidos en la Catedral, defender la religión católica y la Independencia de México, y se habló de formar la Constitución Política sobre las Bases del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba; estableciendo la separación de Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para que nunca pudieran reunirse en una sola persona o corporación," (7).

Al saberse que España rechazaba los Tratados de Córdoba, los soldados del regimiento de Celaya exhortados por Pfo Marcha recorren el centro de la ciudad gritando ¡ Viva Agustín I, Emperador de México ! , al día siguiente, sin quorum se votaba la proposición de Gómez Farfás consistente en que ¡ Agustín Iturbide era Emperador de México ! .

Ya sin barreras legales Iturbide disuelve el Congreso. En aquella ocasión se produce la asonada de los generales Quintanar y Santa

---

7. Pedro de Alva, Primer centenario de la Constitución de 1824, México 1954, p. 41-43.

Anna con el Plan de Veracruz, el iluso emperador envía a sus mejores hombres a combatirlos pero sucede que éstos celebran el Plan de Casa Mata en donde se postula la reinstalación del Congreso. Una vez que éste vuelve a funcionar, anula los actos del imperio por considerarlos ilegales, además, nombra un gobierno integrado por Victoria, Negrete y Bravo.

El Primer Congreso es convocante al segundo Constituyente que se encarga de satisfacer a los federalistas, al aprobar el Acta Constitutiva de la Federación, estatuto que organiza al Estado en Federal. De enorme trascendencia es para nuestro estudio el artículo 9, pues marca el sendero que seguirán todas nuestras Constituciones respecto al principio de separación de poderes al anunciar "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".

La característica del segundo Congreso Constituyente es la manifestación de las dos tendencias: la federalista y la centralista, "Fue un Congreso integrado por hombres de capacidad reconocida, de honra a toda prueba y de inquebrantable energía, figurando como jefe del grupo federalista, don Lorenzo Zavala, don Juan de Dios Cañedo, don Valentín Gómez Farfás, don Juan Bautista Morales, don Crescencio Rejón, don Juan Cayetano Portugal y don Juan María Covarrubias, y muy principalmente, don Miguel Ramos Arizpe, quien con su talento y erudición, unfa la práctica

y la experiencia parlamentarias adquiridas en las Cortes de Cádiz,

"Los centralistas figuraron también, y en sus filas se encontraban el Padre Mier, el Presbítero Becerra, Espinoza, Bustamante y algunos más." (8)

La obra del Congreso es la primera Ley Fundamental de trascendencia para la vida política mexicana, que al estatuir los principios fundamentales del Estado, alude, en su artículo 6 a que: "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".

e). Bases Constitucionales de 1835.

Los procedimientos innobles del presidente Bustamante, en su forma de actuar, estimuló al levantamiento de liberales diversos como Santa Anna, Mejía y Alvarez, quienes exigieron el Ejecutivo para el general Gómez Pedraza, quien sólo gobernó tres meses. Para el período siguiente fue elegido el torpe y ambicioso Santa Anna y como vicepresidente el señor Gómez Farfás, quien inspirado por el Dr. Mora, realiza notables reformas sociales, más tarde abolidas cuando el nefasto y voluble presidente se pasa a la tendencia conservadora y centralista. Los centralistas, con el apoyo del clero y las actuaciones del ministro Tornel influyen fuertemente para que las Cámaras den un golpe de Estado, en virtud del cual se declaran Constitu

8. Pedro de Alva, ob. cit., p. 77.

yentes con cuyo carácter convirtieron al Estado Mexicano en centralista, mediante las Bases Constitucionales de 1835, conocida también como la Constitución de las Siete Leyes; documento que, en opinión de Justo Sierra, "...era, por lo demás, muy liberal; rica en su inventario de garantías, hospitalaria al extranjero y ...dotada de su clásica división y ordenamiento de poderes, con un Legislativo bicamarista, con su cámara de representantes fundada en un estrecho régimen electoral, no desproporcionado a las exigencias cortísimas del país en materia de sufragio; con un Ejecutivo compuesto de un presidente, que duraba ocho años en su encargo, un ministro y un consejo de gobierno; con un Poder Judicial inamovible... Pero la gran novedad de las Siete Leyes consistió en la compaginación de un poder conservador, destinado a mantener el equilibrio entre los poderes, autorizado para anular las determinaciones de éstos, para suspender sus funciones, para restablecerlos cuando fuera necesario, nunca mutuo propio, siempre instigado por otro poder, todo ello para evitar la tiranía, y facultado también para declarar cuál era la voluntad de la nación en casos extraordinarios; esto era para evitar revoluciones. El poder conservador fue una rueda de sobre en el mecanismo; que lo pudo todo para estorbar el movimiento, nada para facilitarlo; lucubración de gabinete transplantada a la ley para hacerla ingeniosa, no para hacerla vividera. En las constituciones federales el verdadero poder moderador es el judicial ..." (9).

De las Siete Leyes nos interesa en particular advertir que, aunque el país se encuentra sumido en el sistema unitario, el espíritu -

---

9. Justo Sierra, Evolución Política del Pueblo Mexicano, U.N.A.M. 1957, p. 217.

de la libertad no fue posible ahogarlo, al decir el artículo 4: "El ejercicio del Supremo Poder continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones".

Junto a la trinidad de poderes se encuentra un cuarto órgano integrado por cinco individuos, cuyas principales funciones consisten en: a) anular leyes y decretos; b) suspender al presidente de la república por incapacidad física o moral; c) levantar las sesiones del congreso, en cualquier momento que se advirtiese que la actuación de éste es contraria a los intereses de la nación; d) declarar la voluntad de la nación en caso de crisis política, social o económica; e) admitir o rechazar las reformas a la Constitución.

La idea de Sieyès prendió en México con "... el establecimiento de un cuarto Poder, además de los tres que ya existían, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Este nuevo poder se llamaba conservador y su misión era la de regular los actos de los otros poderes, cuidar de que las leyes fueran exactamente observadas, señalar cuando alguno de ellos quebrantaba la Constitución o se excedía de sus facultades, y declarar cuál era la voluntad nacional en casos extraordinarios que pudiesen ocurrir. Era, hablando en realidad, una entidad prácticamente inútil". (10).

---

10. Mariano Cuevas, Historia de la Nación Mexicana, Segundo Edición, Vol. II, 1952, p. 343.

f) Proyecto de Constitución de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843.

Con las Bases de Tacubaya, elaboradas por Paredes, Valencia y Santa Anna, se declaran extinguidos los poderes, y se convoca a un Congreso Constituyente que resulta compuesto en su mayor parte de liberales, entre los que se encuentran principalmente Melchor Ocampo, Mariano Riva Palacio, Mariano Otero y varios más. Ante las nuevas circunstancias el Ejecutivo y el clero fomentan pronunciamientos contra los constituyentes.

Sin embargo los congresistas siguen su tarea. Se presentan dos proyectos. En el de la mayoría, se advierte la influencia francesa al indicar el artículo 5: "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".

El proyecto de la minoría se ocupa también de la distribución del poder al mencionar, en el artículo 27, lo siguiente: "El Poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso gene-

ral, dividido en dos Cámaras una de diputados y otra de senadores: el Ejecutivo en un individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Judicial en una Suprema Corte de Justicia".

Ambos proyectos coincidían, pues en nuestra preocupación; sin embargo el gobierno, actuando abiertamente contra el Congreso, - en Huejotzingo culmina sus maniobras, es decir, se desconoce al Constituyente, se convoca a una Junta de Notables que en número de treinta y siete - personas y bajo el predominio del arzobispo Manuel Posada se reúnen en la capital de la república para establecer un nuevo régimen a través de las Bases de Organización Política de la República Mexicana citando en el artículo 5: "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 individuo".

Esta nueva ley fundamental, mantiene en todo el sistema centralista de las Siete Leyes, pero, por lo que corresponde a la organización gubernamental, excluye al poder conservador, que había sido la causa principal del pronunciamiento que proclamó el Plan de Tacubaya.

g) La Constitución Política de 1857.

La ley Fundamental de 1824 es restituida en 1846. Con

su vigencia los políticos mexicanos tratan, en forma desesperada, de encontrar remedio a sus males políticos que siempre degeneraban en movimientos armados.<sup>2</sup> La reedificación de la primera Constitución Federal tiene una vigencia breve, pues sólo abarcó dos periodos de gobierno desarrollados en la anarquía política y la desmoralización cívica característica de las gestiones de José Joaquín Herrera y el de Mariano Arista. El primero se enfrenta a varios pronunciamientos que constantemente ponen en gran peligro al país: insurrecciones indígenas, pavorosos levantamientos militares, bancarrota total, constantes agresiones de los indios del norte, mismas que debilitan la colonización en esa parte de la frontera, propiciando un importante factor para la pérdida de gran parte de nuestro territorio; insubordinación de los estados, etc. El segundo, al tomar el mando supremo, encuentra al país fuertemente lastimado en lo hacendario, por lo que procede a realizar las reformas correspondientes para evitar que el Estado no se hunda en la miseria económica. El efecto inmediato de las reformas fue la rebelión. Arista, por falta de carácter de mando, no opone ninguna resistencia eludiendo el derramamiento de sangre que quizás hubiera ahogado para siempre a la Nación para beneficio sólo del imperialismo que, ya en esta época manifestaba abiertamente sus ambiciones territoriales.

Los principales jefes de la revolución, una vez obtenida la victoria, acuerdan nombrar como jefe del Ejecutivo a Ceballos y, más tarde a Lombardini. Empero, el verdadero fin era que Santa Anna volviera

a la suprema magistratura del país, lo cual obtuvo en efecto. Al inicio de su gobierno el inicuo y torpe presidente gobernó a través de un grupo de conservadores encabezados por Lucas Alamán, más su carácter impolítico y su falta de moral aparecen cuando establece un sistema personalista y militarista de administración. Ciertamente, Santa Anna, fue el único individuo que gozó de poderes omnímodos en forma permanente, obteniendo lo que ningún mandatario había conquistado hasta entonces: gobernar sin ninguna traba por el tiempo que estimara necesario y la facultad de designar la persona que le sucediera en el cargo; y, para consolidar en forma definitiva su poder, mimó al ejército dotándolo de lujosos uniformes con lo que convierte a la casa presidencial en un verdadero teatro de tteres militares que maneja a su antojo.

Santa Anna, en su loca carrera presidencialista, impone a sus enemigos aterradoras medidas, tales como la famosa ley de conspiradores que ordenaba el inmediato fusilamiento y la destrucción de todos sus bienes, y aún fue más lejos la maldad de Santa Anna, al poner de manifiesto su ignorancia en materia tributaria, al imponer fuertes contribuciones por diversas materias extravagantes, ventanas, posesión de perros, etc.

En las montañas del sur, se abrigaba la antorcha de la libertad que vendría a despertar del letargo político a toda nación a través del Plan de Ayala, que encierra la verdadera revolución liberal. La lucha se inicia con los triunfos de los liberales. El presidente cobardemente huye

y deja a la patria que lo protegió sumida en la amargura y desgarrada por la pérdida de gran parte de su territorio. La figura siniestra de Santa Anna se pierde para siempre en la indiferencia de la historia.

La razón y la justicia triunfan. El general Alvarez es designado presidente interino; inmediatamente se sienten las presiones políticas de radicales y moderados que determinan que se transmita el Ejecutivo al General Comonfort. Para completar la terapéutica social y política, el Plan de Ayala convoca a un congreso constituyente que inicia sus sesiones el 18 de febrero de 1856. "Como es sabido por la historia nacional, poco más de trescientos diputados en total, entre los que se encuentra una pléyade de hombres ilustres y generosos patriotas, han formado aquella memorable y gloriosa asamblea nacional; habremos de mencionar a ... Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echanove, José María del Castillo Velasco, José María Cortés y Esparza, José María Mata, José María Romero, Joaquín Cardoso, Melchor Ocampo Díaz e Isidro Olvera" (11).

En este ilustre Congreso es evidente la preocupación de proteger la libertad de los ciudadanos, pues sus principales figuras habían sufrido los efectos de la tiranía; por ello ahora, de buena y correcta inteligencia, se establece la división de poderes para garantizar el goce de los derechos individuales y políticos que el hombre requiere para asegurar el

---

11. Adalberto G. Andrade, *Estudio del Desarrollo Histórico de Nuestro Derecho Constitucional en Materia de Garantías Individuales*, 1958, p.29.

progreso y el bienestar de su vida. En esta forma, y con este sentido, se estipula en el artículo 50: "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 persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".

Con la Constitución de 1857 el país disfruta de calma y paz por varios años. Empero, el futuro cruel aún reservaba un tramo amargo, pues nuevamente, los hermanos se enfrentarían para volcar el carro del hombre que de héroe pasó a tirano, al congestionarse del poder que el pueblo sanamente le entregó como premio a su audacia durante la intervención francesa. La historia de las ideas políticas nos vuelve a mostrar que el poder despierta las ambiciones más inícuas que el ser humano posee como rezo de una vida primitiva que una vez vivió.

Los campos se tiñen, otra vez de sangre al grito de -  
 ¡ Viva la Revolución ! , primer movimiento social del mundo que vendría a determinar las directrices a través de la Constitución de 1917, pensamiento político, social y económico que plasmaron los hombres más preclaros de nuestro país.

### TITULO III

#### LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DE 1917.

**Capítulo primero.** - Justificación Política de la División de Poderes.

**Capítulo segundo.** - Organización y Facultad de cada uno de los Poderes.

a). - Poder Legislativo.

b). - Poder Ejecutivo.

c). - Poder Judicial.

**Capítulo tercero.** - Coordinación Funcional de los Organos Estatales.

**Capítulo cuarto.** - Excepción al principio de la División de Poderes.

a). - Los artículos 29, 49 y 131 constitucionales.

b). - Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.

c). - Funciones Formales y Materiales.

## CAPITULO PRIMERO

### JUSTIFICACION POLITICA DE LA DIVISION DE PODERES

En la historia de las ideas políticas el espíritu humano se llena de emoción al apreciar a los hombres que tuvieron el privilegio de ser dotados por la naturaleza del elemento que caracteriza al verdadero político que actúa con prudencia y templanza en momentos decisivos para el pueblo y a veces para la humanidad, y a la vez, para la sociología, las ciencias jurídicas y las económicas, fenómenos estatales transformadores de la sociedad a través de distintas luchas que cristalizan los partidos.

Atenas es la cuna del pensamiento filosófico-político. Ahí Aristóteles advierte que los gobernantes, los detentadores del poder de la polis, tienden naturalmente a abusar de él, por ello el estagirita propone la fragmentación del poder a través del estudio comparativo que hace sobre cien constituciones, logrando con la división de las funciones asegurar el bienestar a los ciudadanos libres.

Veintidós siglos más adelante, cuando el mundo vive una crisis ideológica que se manifiesta sobre todo en la Ciencia Política, la doctrina de la trinidad de los poderes entra a garantizar y proteger la libertad del ciudadano. Dicha división es principio inspirador de Locke y de Montesquieu. A este corresponde el mérito de darle una interpretación cien

rífico-político.

Previamente Locke, el padre del liberalismo inglés, hace renacer como razón superior la doctrina de la separación de poderes, para garantizar la libertad política del hombre frente al muro del cesarismo, del poder absoluto en el que la ignorancia y la traición eran frecuentes. En el absolutismo el monarca, al no poder luchar con razonamientos jurídicos y políticos, decide perpetrar crímenes políticos de los que se encuentra tan marcada la historia universal. En otras palabras, el poder sin control encierra un bizantinismo que culminará con la más inicua tiranía despótica, siendo por ello moralmente negativo y mefistofélico.

Si al mundo griego, en la época antigua le corresponde la primacía en el pensamiento político, particularmente a Atenas clásica, a Francia le pertenece ser la cuna del desarrollo doctrinario de las ideas políticas del mundo contemporáneo. En efecto, a través de Montesquieu, Rousseau y otros que Francia lleva a todos los ámbitos la protección de la libertad del hombre y del ciudadano.

El barón de Bréde es el primer científico político en el mundo contemporáneo, él recoge la herencia de Aristóteles cuando "... toma como línea de investigación la protección de la libertad. La denomina 'libertad política', pero en lo que él piensa es en la libertad en general, o pudiera decirse, con más exactitud, en la seguridad. Sea como ésta fuere, nuestro autor se pregunta cuál es el tipo de instituciones políticas que me-

por pueden proteger la libertad, e indica que, según su punto de vista, esta condición se dará en un sistema en el cual los poderes estén separados y puedan, en caso contrario, frenarse recíprocamente" (1).

Este principio es tomado como bandera por los primeros Insurgentes de América que luchan contra el sistema absolutista en los dominios españoles e ingleses; el mundo americano recibe la influencia e ilustración filosófica-política para iniciar la lucha por su libertad al llevar la "... protesta ideológica del liberalismo político (constitucional) contra el absolutismo monolítico de la monarquía..." (2).

Así es como la Constitución de Virginia de 1776 y la de Massachusetts de 1780, por primera vez en el mundo "consagran y declaran" que para asegurar la libertad del hombre, es indispensable la separación de los poderes, porque el gobierno es de leyes y no de la fragilidad humana que siempre tiende a abusar del poder.

La vida política de México, durante la primera década del presente siglo, vive un régimen que impide al hombre disfrutar de su más sagrada garantía: LA LIBERTAD. El poder político que exaltó a un hombre causante del fratricidio del pueblo; la tiranía que la nación sufrió en esa época obliga nuevamente a la reflexión, estudio y a efectuar escritos que conducen a un gran movimiento revolucionario, nuevamente las llanuras y las montañas se tiñen de sangre de hermanos que se enfrentan entre sí,

1. André Houriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ediciones Ariel, S.A. Barcelona, 1971, p. 236.

2. Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, Ediciones Ariel, S. A. -- Barcelona, 1965, p. 56.

unos para mantener y otros para volcar el carro de las injusticias y conquistar para siempre las garantías que protejan al ciudadano del presente y del futuro, ideales que cristaliza el Congreso Constituyente de 1917 al consagrar el principio legítimo de la libertad, asegurando con ello el orden, el bienestar y el progreso que tanto anhelaba la Patria. En otras palabras, la aceptación de la separación de los tres poderes, cuando en el dictamen del artículo 49 se menciona: "Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.

"Las mismas razones por todos conocidas, que desde hace siglos se han dado para la división de dichos poderes, implican la prohibición más absoluta de la reunión, en una sola persona, de dos de ellos. La conveniencia de la liberación, discusión y representación de las diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de las leyes, circunstancias aquellas que suponen una colectividad que ejerce el Poder Legislativo, forzosamente impone la prohibición de que dicho Poder resida en un solo individuo". (3).

Estas frases han quedado en la historia; su eco aún suena en el presente, para mostrar al mundo que el pueblo mexicano no permite el yugo del tirano en ningún aspecto ni formas en que se manifieste. El pueblo mexicano obtiene su plena libertad que desde hacía un siglo anhelaba, para que en 1917 quedaran plasmados para siempre en busca del bien-

---

3. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Tomo II, p.343.

estar de todo hombre que se encuentra en el territorio nacional. Es decir - que el Constituyente no sólo se conformó con garantizar la libertad al nacional sino que se preocupó por dar garantías protectoras a todo individuo de - cualquier latitud que se encuentre en nuestra Patria, en donde, ante todo, - como ciudadano, es libre, sin importar la condición que haya tenido su país.

La Ciencia Política mexicana, con toda integridad acepta la división de los poderes, manifestándolos en la Constitución vigente con el fin de asegurar el libre albedrío del ciudadano, así como, de las mismas autoridades en el ejercicio del poder que les está encomendado, para beneficio de la colectividad, al manifestar que ninguno de los tres poderes pueda - adquirir omnipotencia en detrimento de los otros dos, sino que, por el contrario se encuentran en una situación horizontal, en otras palabras, son -- iguales en imperio, gracia y jurídicamente.

La parte orgánica de nuestra Ley Fundamental, al contener la trinidad de poderes, fórmula del liberalismo, manifiesta que el - pueblo es democrático y soberano; en primer lugar, porque los órganos polítics que establece la doctrina y que son aceptados por nuestra Constitución, son de elección popular; el pueblo libremente ejerce su libertad de voto al - designar la persona con la que colugan sus ideales políticos, para integrar - los órganos de elección popular; en segundo término "... los tratadistas siguen considerando indispensable, y en esto persiste todavía la influencia y - el valor jurídico de las teorías de Montesquieu, que la soberanía, es decir,

el ejercicio del poder de dominación del Estado, debe confiarse a varios órganos o titulares, tanto para el mejor desempeño de las funciones políticas especificadas en la Constitución, cuando para evitar la arbitrariedad o despotismo de un poder absoluto y único dentro del Estado."(4).

Aunque, necesario es afirmar que no existe libertad en un país donde no se encuentra la majestad de la doctrina de la separación de los poderes. No exageraba Madison al sostener que: "La comulgación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombadas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía" (5), porque, "... en todos los gobiernos tiránicos la magistratura suprema, el de derecho de ejercer y de ejecutar las leyes, está investida en un solo y mismo hombre, o en un solo y mismo cuerpo de hombres; y donde estos poderes se hallan reunidos no puede existir la libertad pública..." (6).

Nuestra Carta Política Fundamental, en su regulación inviste a los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial de competencias distintas, pero no para separarlos y hacerlos independientes, sino para mantener la actividad funcional de cada órgano circunscrita dentro de su respectiva órbita constitucional para defenderse y limitarse recíprocamente, al desempeñar funciones coordinadas, asimismo, controlándose y frenándose,

4. Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, Quinta Edición, México 1959, p. 110.

5. Madison, El Federalista, p. 208-209.

6. Segundo Linares Quintana, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, 1956, Tomo VI, p. 75.

cuando alguno de ellos se excede en competencia en detrimento de la libertad del hombre y del ciudadano, pues, "... toda la esencia de la libertad -sostenfa Alberdi-, todo el arte del gobierno libre, consiste en el conjunto de reglas y precauciones dirigidas a impedir que los mandatarios del país abusen de su mandato, y que el mandante, es decir el país soberano, conserve el poder de prevenir y corregir los abusos de sus mandatarios en la gestión de su mandato nacional. Estas reglas y precauciones se llaman garantías públicas, y aunque su número sea infinito e inagotable, las más esenciales que reconozca el gran contrato llamado Constitución del Estado son: la división de poderes o mandato soberano en tres órdenes de mandatarios, que se denominan, según la naturaleza de sus funciones: poder legislativo, poder judicial y poder ejecutivo ... " (7).

En nuestro sistema político, la Constitución vigente exige que el ejercicio del poder público sea restringido, no por la naturaleza humana, sino por el proceso mismo que la Ley Fundamental diáfaramente establece, es decir, limitar el poder es restringir la actuación de los detentadores del mismo. Sin embargo, los gobernantes con sus actos algunas ocasiones invaden la esfera de los particulares, siendo este proceder inconstitucional a todas luces, para ello el ciudadano cuenta con nuestra digna institución del Amparo, orgullo de la ciencia jurídica mexicana, es la presencia de México al aportar al mundo del Derecho un medio para la defensa de la libertad del gobernado.

---

7. Linares Quintana, ob. cit., p. 55.

## CAPITULO SEGUNDO

### ORGANIZACION Y FACULTAD DE CADA UNO DE LOS PODERES.

#### a). Poder Legislativo.

Nuestro Código Político adopta del todo la tesis de la división de poderes, apartándose así la posibilidad de que el Estado mexicano caiga en el más inlcuo absolutismo. Con la división del poder público se suaviza ytempla sin mermar la autoridad, es decir, se convierte en racional y benéfica.

En forma ligera mencionaremos la trayectoria histórica del Poder Legislativo mexicano. En nuestras instituciones políticas ha predominado el sistema bicamaral, encontrándose ya su adopción en la Constitución de Apatzingán. Se adopta también en la federalista de 1824 y en las centralistas de 1836 y 1843 aunque en estas dos últimas constituciones la cámara de senadores adquiere un sentido aristocrático, pues para ocupar una curul en el Senado era necesario tener un capital físico o moral consistente en una renta anual de dos mil pesos, situación que motivó al Constituyente de 1857 a suprimir al senado. Sin embargo, la tradición bicamaral se impuso, y es Lerdo quien en 1874 reinstala la Cámara de Senadores.

El Constituyente de 1917 irradiado por las ideas democráticas emanadas del movimiento revolucionario, reafirma el bicammarismo, perpetuando en el artículo 50 que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".

Las Cámaras son dos componentes armónicos de un mismo organismo político sin distinciones sociales, económicas o políticas, poseedoras de una misma categoría de poder y autoridad, a excepción de las facultades que corresponde a cada una de las Cámaras en particular. Esta bifurcación trata de evitar la tendencia de todo poder de ensanchar su esfera de actividad destruyendo a los otros poderes rompiendo el orden político y el Congreso para ser un organismo arbitrario e irresponsable.

El sistema de dos Cámaras garantiza la armonía política y social dentro del mismo órgano legislativo y elabora la obra de beneficio social en cooperación y coordinación con los otros poderes, las Cámaras actúan en forma distinta, pero con el mismo objetivo: dictar disposiciones generales y abstractas. Ambos organismos se limitan entre sí creando un ámbito de moderación, buen juicio y sobre todo de sentido político base para la estabilidad del gobierno.

A reserva de que, cuando el legislativo está integrado por una sola cámara existe la posibilidad de un enfrentamiento de Poder a

Podex con resultados extralegales teniendo como medio de solución el golpe de Estado, pero la bifurcación tiene otra razón de ser: en caso de que chocara una cámara con el Ejecutivo, la otra lo apoyaría sometiéndose la cámara rebelde; pero si chocaran las dos cámaras con el Ejecutivo éste se sometería antes de incurrir en la desaprobación popular, así una Cámara frenaría a la otra en caso de desacuerdo con los poderes.

Los miembros que integran la Cámara de Diputados son representantes de la Nación elegidos en forma directa proporcional al número de habitantes que abarca un distrito electoral base de la elección, desempeñando sus funciones por espacio de tres años. Por cada diputado propietario se elige un suplente, institución que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz que estuvo vigente en México; de ahí que siempre ha aparecido la suplencia en todos nuestros documentos políticos.

Las Cámaras no representan distritos o distintas partes del país, su función consiste en redactar la legislación federal. "La teoría moderna no acepta la tesis de que el diputado representa a su distrito. Aunque la elección se hace sobre la base de demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica para lograr que el número de representantes esté en proporción a la población, clasificadas en zonas o distritos. Una vez que la elección se consuma, los diputados electos representan a toda la nación y no a sus distritos por separados. El artículo 21 de la constitución de Weimar consagró la teoría en forma clara y terminante: 'Los diputados son

representantes de todo el pueblo'. 'Toda otra construcción resulta imposible -dice Schmitt- porque haría del distrito un territorio independiente, suprimiendo la unidad política'. Y es que la representación popular no es un mandato de derecho privado; el diputado no actúa en acatamiento o instrucciones u órdenes de sus electores" (1).

Los diputados, para poder ser candidatos, necesitan cumplir con los requisitos que exige la Constitución en su artículo 55. La misma Ley Suprema para una mejor manifestación democrática ha permitido la adopción de los diputados de partido, al publicarse el 22 de junio de 1963, la reforma constitucional al artículo 54. La minoría que no estaba representada, lleva desde esa fecha, a gran número de partidarios a manifestar la voz de pequeños grupos que carecían de representantes "... la creación de diputados de partidos significa un avance hacia la democratización de nuestro país. El sistema de elección de diputados por simple mayoría deja fuera de la representación nacional, que reside en la cámara respectiva, a grandes grupos humanos minoritarios de la sociedad. Esta representación comprende por ficción a todo el pueblo mexicano desde el punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, es decir, de las mayorías que hubiesen electo a los diputados y de las minorías que se hayan abstenido de votar o que hayan emitido su voto de candidatos derrotados. Sin embargo, desde el ángulo ideológico-político, filosófico y económico-social, dicha representación es necesariamente parcial, pues, como hemos dicho, de ellas quedan excluidos grandes sectores populares, por lo que la creación de los diputa-

---

1. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Decimotercera Edición, 1975. p. 305.

dos de partido la tiende a completar o integrar, tratando de dar un contenido real a la declaración formal de que la Cámara de Diputados es el órgano representativo del pueblo. Es inconcuso admitir, además, que para lograr este resultado positivo es menester que, como lo establece el artículo 54 constitucional, los diputados de partido sean acreditados por verdaderos partidos políticos que se llaman 'nacionales' y no por simples agrupaciones que por su formación ocasional o el número de sus miembros no comprendan a importantes sectores del pueblo". (2).

Los senadores son designados por voto popular en forma directa, durando en su cargo seis años; cada Estado de la Unión tiene dos senadores sin importar el número de habitantes, a diferencia de los diputados a los senadores se les exige una edad de treinta años cumplidos el día de la elección. "En el senado, sobre todo, encontramos el baluarte de las tradiciones... y no debemos subestimar el valor que en la vida política y social de una comunidad pueden tener fuertes vínculos con el pasado"(3).

Consideramos necesario aclarar, por el tema que tratamos, que la segunda parte del artículo 56 constitucional choca en apariencia con el artículo 60 del mismo Código Político fundamental; el primero establece: "La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos" y el segundo autoriza a las cámaras a calificar las elecciones de sus miembros. El espíritu de la Constitución, en este aspecto, consiste en que cada Cámara calificará la validez de las

2. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Primera Edición, 1973, p. 758-759.

3. Guillermo F. Margadant S., Derecho Romano, Cuarta Edición, p. 29.

elecciones a la luz de la Ley Fundamental y de la Ley Electoral, comprobando si concurren los requisitos necesarios, pero nunca la Constitución facultó a órgano alguno para desconocer el triunfo de una persona que ha sido amparada por el sufragio popular, sin embargo, el grupo dominante ha tendido en el artículo 60 el medio para desconocer la voluntad del pueblo y dar entrada, a veces por simpatía a personas que nadie designó, integrándose la cámara por intereses o pasiones políticas, mellándose cada vez más el órgano Legislativo en favor del Ejecutivo.

La Ley Política Fundamental garantiza la independencia y libertad de las Cámaras para su buen funcionamiento a través de dos principios consistentes en: a) la inmunidad absoluta, amparando a los parlamentarios en sus opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, es decir, no pueden ser procesados por las ideas u opiniones que sostengan, ni aún después de que cesen sus funciones pueden ser perseguidos por tales hechos. "De ejercería nuestros llamados representantes populares, se podría contar con un legislativo vigilante de los actos del Ejecutivo. . Infortunadamente, nuestro sistema con partido oficial y casi único, tienen nuevas formas de aherramiento y de coartar la libertad, haciendo nugatoria esta disposición" (4).

b) El segundo principio, la irresponsabilidad es relativa, a diferencia del primer principio. Este segundo sistema de protección es incompatible con la acción penal mientras el parlamentario dure en el

---

4. Daniel Moreno Díaz, Derecho Constitucional Mexicano, Primera Edición, 1972, p. 421.

cargo político; sin embargo, para que proceda es necesario previamente que la Cámara pronuncie el desafuero, o bien, que haya concluido la función política para el que fue elegido.

Hay ciertos actos de Diputados y Senadores que están sancionados por la Constitución; durante su cargo les está prohibido desempeñar funciones de la Federación o Estados con disfrute de sueldos "... ya que el espíritu que anima consiste en que el diputado o senador conserve su independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, lo cual menoscabaría notablemente si se subordina a cualquier otro órgano de la autoridad federal o local o algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal" (5), sin embargo, existe una excepción a la regla, consistente en obtener permiso de la cámara correspondiente; así el interesado no forma parte del Poder Legislativo, la violación a esta disposición se castiga con la pérdida del carácter de Diputado o Senador. "Este precepto, perfectamente lógico, ya que incluso establece la misma limitación para los suplentes, cuando llegan a ejercer la función representativa, ha sido letra muerta, en virtud de que siempre se ha encontrado la manera de otorgar remuneraciones o dádivas a los representantes que se quiere favorecer. En cambio, cuando se les quiere perseguir, así se trate de funciones tan legítimas como la docencia, el poder público se ensaña con los que considera enemigos. Esto, que fue un sistema que parecía olvidado, como que pertenecía a un desagradable pasado, fue revivido en la última década, cuando a algunos

---

5. Burgoa, ob. cit., p. 783.

diputados, no alineados, se les persiguió por desempeñar un cargo de la Federación remunerada, además de su función representativa ante la Cámara de Diputados". (6).

Otra sanción de escasa aplicación en nuestro ambiente político, es la consistente en la no concurrencia de los parlamentarios, después de 30 días de iniciadas las sesiones, considerando que los propietarios no aceptan el cargo para el que fueron elegidos por voluntad popular, o bien, no concurren durante diez días consecutivos renunciando hasta el período inmediato, o por faltas sin justificación. Estas violaciones a dichos principios se sancionan con no tener derecho a la dieta y que el suplente pase a ocupar el puesto del titular para que no disminuya el número necesario para la existencia del quorum.

El Congreso de la Unión inicia sus sesiones el primero de septiembre. En ese día el Jefe del Ejecutivo hace su único acto de presencia para informar de la gestión política y administrativa realizada durante un año, puesto que el único funcionario que con certeza tiene conocimiento de la situación que guarda el país. De trascendencia es este conocimiento para los legisladores creadores de disposiciones más armónicas con la realidad política, social y económica de la vida del país. Algunas veces los informes presidenciales han sido recibidos con interés y ansiedad, tal como el sexto del Presidente Echeverría con motivo de la devaluación de nuestra moneda, o el informe presidencial de 1968 a raíz de los aconteci-

---

6. Moreno, ob. cit., p. 422.

mientos que enlutaron a nuestra Universidad. El Reglamento del Congreso - en su artículo 69 establece que el Presidente de la Cámara de Diputados sea el indicado para contestar al Presidente de la República. La costumbre es elogiar el discurso y obras realizadas por el Ejecutivo que más fuertemente consolida su postura ante los otros poderes cuando públicamente se le reconoce su superioridad en todas las materias.

Necesario es aclarar que existe otra posibilidad de la - presencia del Ejecutivo ante las cámaras, es la toma de protesta al tomar - el cargo el nuevo Presidente de la República.

El Congreso de la Unión celebra distinta clase de sesiones, según las circunstancias lo requieran: "Las ordinarias se celebran durante los períodos constitucionales todos los días útiles y serán públicas. - Las sesiones secretas se verificarán para despachar asuntos económicos de la Cámara u otros que exijan reserva, y por disposición del Presidente de - la misma o a moción de algún individuo de ella o a petición del Ejecutivo. - En estas sesiones secretas se trata generalmente de las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, - los Secretarios del Despacho o en general de los altos funcionarios sujetos - a fuero político; los asuntos relativos a Relaciones Exteriores y los demás - que hayan motivado el objeto especial de la sesión. Las sesiones extraordinarias se verifican fuera de los períodos constitucionales, previos requisitos de ley, o dentro de los mismos períodos en días feriados". (7)

La función primordial del Poder Legislativo se inicia con el proyecto de ley, existen varias etapas, como son: la iniciativa, la discusión, primero en forma general de todo el proyecto, y luego, en forma particular los artículos; más adelante viene la aprobación, o bien, el rechazo, el primer caso origina la promulgación y más tarde la publicación.

La iniciativa de ley corresponde al Presidente de la República, Diputados y Senadores y a las Legislaturas de los Estados. Los demás funcionarios políticos y autoridades carecen de esta facultad constitucional. Por lo que respecta a los particulares, nuestra Ley Suprema implícitamente rechaza esta posibilidad, pero el Reglamento del Congreso en su artículo 61 toma en consideración las iniciativas de los particulares, correspondiendo a la Comisión admitirla; si la acepta la presenta como suya.

Al Legislativo corresponde "... aquella actividad del Estado que tiende a crear el orden jurídico y que se concreta a formar y poner de manera general y abstracta las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de todos sus órganos, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y aquella entre los mismos ciudadanos" (8).

El proceso legislativo mexicano es consagrado por el artículo 72 del Código Político Fundamental.

---

8. Alessandro Groppalli, Doctrina del Estado, p. 165.

Ahora bien, el proyecto de ley puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, así como el reclutamiento de tropas, que se discuten primero en la cámara de Diputados en donde se encuentra una representación más popular al ser elegidos por una determinada fracción de habitantes, que los pone más en contacto con la realidad a diferencia de los Senadores elegidos sin importar el número de ciudadanos del Estado en donde los eligen. El proyecto de ley desechado en la cámara de origen no se presenta hasta el próximo período de sesiones.

Aprobado un proyecto por ambas Cámaras pasa al Ejecutivo para el efecto de promulgación y publicación, todo proyecto no devuelto a la Cámara de origen en un plazo de diez días es tenido como aprobado a excepción de que el Congreso de la Unión suspenda las sesiones se devolverá el primer día útil en que éste se encuentre reunido nuevamente, Esta prerrogativa del Ejecutivo es denominada veto, facultad que lo favorece notablemente, porque en caso de no convenirle una ley simplemente la veta y además ejerce presión sobre las cámaras; en esta forma el proyecto pasa al archivo y con ello al olvido así el Ejecutivo impone su autoridad caprichosa dominando la situación política, en la actualidad el veto no lo ejerce el Presidente de la República, pues como es casi, el único que presenta iniciativas sería contradictorio que las vetara.

La parte desechada es discutida en la Cámara de origen, en caso de rechazo, la iniciativa se presentará hasta el próximo período de sesiones, ahora bien, en caso de ser aceptada la parte reprobada ésta tendrá que ser aceptada por las dos terceras partes del número total de votos, inmediatamente pasa a la Cámara revisora y si sanciona por la misma mayoría el proyecto es ley y es obligación del titular del Ejecutivo publicarla.

Si la Cámara revisora sólo aprueba en parte el proyecto, la de origen sólo discute esa parte que una vez aprobada, pasa al Ejecutivo para los efectos correspondientes, sin embargo, si la de origen reprueba la parte reformada se pasa otra vez a la revisora para su nueva discusión y si ésta insiste en las reformas el proyecto no se volverá a presentar sino hasta el siguiente período de sesiones, pero las Cámaras pueden acordar en expedir la parte aprobada.

El principal objeto que se persigue con este proceso que encierra nuestro Derecho patrio es que las Cámaras analicen, estudien las disposiciones con el tiempo suficiente para darse cuenta si están acordes con la realidad político-social y por otro lado para calmar las pasiones políticas e intereses económicos que están en juego, en caso contrario, el parlamentarismo mexicano se colocaría atrás del Derecho sumiéndose en la ignorancia y traicionando a las instituciones políticas que nos rigen y con

ello el desequilibrio de los poderes, desapareciendo del ambiente la templanza y prudencia del hombre político.

Por medio de la promulgación el Ejecutivo acepta una ley aprobada por las Cámaras; por publicación se entiende que el Presidente de la República estando de acuerdo con la ley, le da a conocer a los habitantes de la República mexicana a través del Diario Oficial de la Federación adquiriendo la nueva disposición obligatoriedad y fuerza jurídica.

La Constitución no reglamenta la entrada en vigencia de una ley, destino que corresponde al Código Civil establecer dos principios que son: el sucesivo y el sincrónico.

El artículo 3 del Código Civil estipula el primer principio al decir: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

"En los lugares distintos en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

El tiempo que hay entre la publicación y la entrada en vigencia se conoce con el nombre de Vacatio Legis.

El segundo principio o sea el sincrónico lo establece el artículo 4 del mismo código: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior".

Las prerrogativas del Congreso de la Unión se enumeran en gran parte en el artículo 73 constitucional y en varios artículos más. En este caso interviene la acción conjunta de las dos cámaras, entre estas facultades existe una de verdadera importancia y de trascendencia para el sistema político del país; la revisión y reforma constitucional con la intervención de las Legislaturas de los Estados para ser posible la reforma.

El Congreso de la Unión puede instaurar nuevos Estados o territorios, arreglar los límites de los Estados, además, puede cambiar la residencia de los poderes por una situación de crisis política originada por una guerra contra otros países o por situaciones internas, también prohíbe el que se impongan trabas al comercio de Estado a Estado, es decir, facilita al comercio para todos los productos y que éstos puedan llegar a regiones a precios cómodos y ser consumidos por las masas populares y no por grupos privilegiados, además de que permite al productor presentar

su mercancía directamente al público consumidor y no a través de intermediarios que en la mayoría de los casos son inicuos, pues primero ven su enriquecimiento personal y en último lugar la alimentación del pueblo.

Al Congreso de la Unión corresponde legislar en materia de educación. "Sin embargo, queremos aclarar que en el artículo 3 no se contienen exclusivamente la garantía individual de la enseñanza y sus modalidades, sino que el precepto incursiona en la parte orgánica ..." (9). El artículo 73 fracción XXV obliga al Congreso a dictar las normas correspondientes a la educación, indicando "... es mandamiento atribuir al Congreso de la Unión una facultad que por su naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, como es la de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e institutos que enumera. De fijo no le toca al Congreso, sino al Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, el manejo concreto de los planteles educativos, función típicamente administrativa, que ni siquiera imaginamos que pudiera ser desempeñada por el órgano legislativo.

"El precepto adquiere sentido en el párrafo que sigue: 'y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones'. La enumeración que de establecimientos de educación y de investigación se hace en el primer párrafo, cabe entenderla, a la luz del segundo, como indicativa de la materia acerca de la que puede legislar el Congreso de la Unión..." (10).

9. Tena Ramírez, ob. cit., p. 428.

10. Ibid.

El Congreso da auencia al Presidente de la República para ausentarse del país y, en caso de renuncia, se nombra sustituto, con el objeto de que el Ejecutivo no esté vacante, pues en esa situación prácticamente existirían sólo dos poderes y se rompe el equilibrio de los mismos.

La distribución de competencias entre las Cámaras es consecuencia del sistema bicameral y resultado de la división de poderes.

Los privilegios exclusivos de la Cámara de Diputados es nombrar y vigilar el funcionamiento de la contaduría mayor, y aceptar o no el nombramiento de magistrados (artículo 74 constitucional fracciones II, III y VI).

Los atributos del Senado se aprecian cuando aprueba o rechaza los tratados internacionales celebrados por el jefe del Ejecutivo, así como el nombramiento de embajadores, agentes diplomáticos, generales, etc., aceptar o no el movimiento de tropas nacionales al extranjero o el paso de ejércitos por el territorio nacional, o bien, permitir al Presidente de la República el uso de la guardia nacional; ocasiones de que disturbios sociales rompan el orden jurídico de un Estado de la Federación y nombrar-le gobernador, aprobar el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**b). El Poder Ejecutivo.**

La figura del Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo Federal, apareció en el foro político de México a partir de 1824, correspondiendo a D. Guadalupe Victoria desempeñar por primera vez la nascente administración independiente; antes de ello, el Ejecutivo colonial se custodia en la figura de un Virrey; en plena efervescencia revolucionaria los insurgentes ponen de manifiesto su capacidad política a través de la Constitución de Apatzingán que erige, como reacción al exagerado centralismo virreinal un triunvirato receptor del Poder Ejecutivo; más tarde se deposita el Ejecutivo en una Regencia compuesta por cinco miembros y luego se radica en la figura de un Emperador.

La tradición histórica, en la doctrina presidencial ha consagrado un ejecutivo unipersonal establecida en el artículo 80 de la Constitución vigente. En otras palabras, nuestra Ley Fundamental fija los requisitos para ocupar tan importante cargo; para ello es necesaria la elección popular directa, la efervescencia de las elecciones presidenciales son de extraordinaria importancia para el país, el cambio de gobernante trae como consecuencia ideales enfocados hacia una mejor vida social a través de las distintas reformas que según el criterio del nuevo Jefe del Ejecutivo es necesario realizar para lograr más marcadamente un progreso en todos los aspectos.

Una vez que se ha llevado a cabo la elección, el nuevo titular de la administración pública inicia sus funciones el primero de Diciembre; para ello protesta guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; dura en su cargo seis años, no siendo posible extender más su período, pues vendría a constituir una usurpación del poder.

La disposición democrática de la Revolución Mexicana de 1910 es manifiesta cuando enarbola el principio de NO REELECCION. En otras palabras, el presidente que termina su período por ningún motivo puede ocupar nuevamente ese puesto, principio que encuentra su justificación, porque en nuestra historia dejó una huella de sangre, por las reelecciones innumerables de Porfirio Díaz, edificando una tiranía destructora de todas las instituciones jurídicas-políticas al sujetar la voluntad del pueblo a su capricho por la inmadurez política y cívica del primero; necesaria fue la voz de Madero, los Magón y otros que valientemente denuncian las infracciones que se cometían en México, en donde no existía el equilibrio de los poderes, denuncia que va a degenerar en un movimiento armado que culmina con el Constituyente de Querétaro para llevar a la Constitución el grito de rebeldía contra la tiranía entronizada y así se establece en el artículo 83: "... El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

Sin embargo, la apetencia de poder se manifiesta en la naturaleza de los principales líderes revolucionarios, teniendo de ejemplo a Obregón que, en avenencia con Calles, decide realizar una reforma Constitucional para quitar el muro que impedía la reelección; el jefe revolucionario paga con su vida la violación al principio y se manifiesta plenamente la imposibilidad de volver las miradas hacia atrás, se consagra el principio que impide la reelección que en nuestra Patria ha causado males incalculables.

La sustitución del titular del Ejecutivo Federal opera en distinta forma "... hay cuatro clases de presidentes, a saber, el que suele comúnmente llamarse 'constitucional', el 'sustituto', el 'interino' y el 'provisional'. El primero es el que se elige popularmente para un período de seis años o para completarlo en caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación. El presidente sustituto es el que designa el Congreso de la Unión para concluir dicho período, si la mencionada falta acontece después, de esos dos años. Se llama interino al presidente que nombra el propio Congreso mientras se elige a la persona que deba completar el período de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo o la Comisión Permanente en los casos de faltas temporales. Por último, tiene carácter de provisional el presidente que nombra esta Comisión mientras se formulan por el Congreso los nombramientos de presidente interino o de sustituto en sus respectivos casos"(1)

1. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional, Primera Edición, 1973, p. 843.

El Ejecutivo tiene importantes misiones políticas y administrativas; entre las primeras se comprende la representación ante las potencias extranjeras, realizar tratados en casi todos los ramos; entre las segundas se encuentran el cumplimiento de servicios públicos, etc., por ello no es posible concebir la idea sin que exista titular para el poder que nos ocupa para ello nuestra Constitución prevé todos los casos posibles que en un momento dado puede surgir. Además, con la existencia sólo de dos poderes se quiebran las bases políticas de la Nación, figurando la inicu tiranía.

La unipersonalidad del Ejecutivo radica en que la función pública se deposita en un solo individuo, es decir, "... la función administrativa, como se la entiende hoy, es por consiguiente una actividad muy compleja y comprende tanto la actividad meramente ejecutiva, esto es dirigida a la ejecución de las leyes, como a la función gubernativa o administración verdadera y propia que cuida de los negocios y tiende a satisfacer los intereses y las necesidades de la colectividad, como, en fin, la función política de coordinación de los varios poderes de gobierno y la dirección del Estado " (2).

Las preeminencias del Ejecutivo son de una variada gama y de extraordinaria importancia que dejen sentir su influencia en el seno de la sociedad cuando son ejercidas con la prudencia del buen mandatario que busca siempre el bienestar de la comunidad.

---

2. Alessandro Groppalli, Doctrina del Estado, p. 173.

Una prerrogativa importante que posee el titular del Poder Ejecutivo es disponer en forma absoluta de los empleos públicos que, por lo regular distribuye entre amigos y parientes, entregando en ocasiones puestos claves a manos inexpertas; en esta forma hace nombramientos libres, es decir, sin ninguna intervención de los otros poderes como es el caso de la designación de los secretarios de despacho, Procurador General de la República, Gobernador del Distrito Federal, etc., personas que son de su absoluta confianza al comisionar en unos el mandato de mantener el orden del país, en otros llevar a cabo labor de administración en las distintas Secretarías y por último delegar en una persona la realización de un buen gobierno dirigido a lograr cada día mayor comodidad para el capitalino a través del transporte, gestión de servicios públicos, educación, etc., de la misma manera nombra a los empleados superiores de Hacienda.

Sin embargo, otros nombramientos requieren, para ser válidos la ratificación de las Cámaras, correspondiendo esta exigencia a la designación de agentes diplomáticos o cónsules generales, coroneles y demás altos oficiales del ejército y empleados de la Secretaría de Hacienda que ocupan sitios importantes.

Las fracciones VI y VIII del artículo 89 del Código Político Supremo dan una singular importancia y fuerza al Presidente de la República. Por sus disposiciones, el Presidente es el único responsable de

brindar seguridad al país; tal es la causa de que disponga de todas las fuerzas armadas para que en caso de emergencia o perturbación de la paz pública emplee todos los medios a su disposición para conservar las instituciones que nos rigen.

La Ley Fundamental otorga al Presidente de la República la facultad de conceder indultos, regidos por el Código Penal en el artículo 89 en materia local al disponer: "Se concederá indulto, cualquiera que sea la sanción impuesta, cuando aparezca que el condenado sea inocente"; y, en materia federal consagra el artículo 97: "Podrá concederse indulto, cuando el reo haya prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos del orden común, o en el caso que se refiere el artículo 57. En los delitos políticos queda a la prudencia o discreción del Ejecutivo otorgarlo".

Ahora bien, es necesario establecer la diferencia entre indulto y amnistía, el primero consiste en el acto del Ejecutivo que se refiere exclusivamente en forma concreta a un solo individuo en particular; y, el segundo caso, es realizado por el Congreso, facultad otorgada por el artículo 73 fracción XXII, en otras palabras, es propiamente una ley que expide el Poder Legislativo aplicable a la generalidad de las personas que se encuentran en la misma situación que prevé la legislación.

El ejecutivo, al ser encargado de mantener el orden en

el Estado, puede expulsar a extranjeros perniciosos que alteren la estabilidad pública que tiene como conclusión el rompimiento del orden jurídico, político y social.

La política agraria corresponde ser dirigida por el Jefe de la Nación. A pesar de las fallas que se han observado, existe acción cada día más real encauzada en forma más positiva, sobre todo en materia de crédito rural para que el hombre de campo no sea explotado por monopolios que adquieren sus productos a precios bajos, para encarecerlos cuando llegan a la ciudad.

Igualmente corresponde al Ejecutivo realizar expropiaciones a través de la Secretaría correspondiente, mediante el pago de indemnizaciones determinado por el avalúo realizado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, tomando como base el valor comercial y la importancia de la expropiación para el fin que está determinada.

"Buscando los orígenes de las disposiciones constitucionales referentes a las funciones de los Secretarios de Estado y del Despacho, según la forma peculiar de nuestro régimen político y de nuestras hermanas repúblicas de Hispano-América, habremos de remontarnos no sólo hasta la Constitución Española de 1812, promulgada en Cádiz, sino hasta la Constitución Francesa de 3 de septiembre de 1791, la que sirvió de modelo

a aquella primera Ley fundamental vigente en México" (3).

Nuestra Constitución Política deposita la función administrativa en manos de una sola persona que viene a ser el Presidente de la República; pero a la vez exige que para la mejor atención de los asuntos correspondientes del ejecutivo federal, se nombren colaboradores denominados Secretarios de Estado o Despacho regidos por la Ley de Secretaría y Departamento de Estado.

Sin embargo "... los secretarios de Estado y jefes de Departamento, al igual que los directores de organismos descentralizados, que auxilian al Presidente de la República. No constituyen el Poder Ejecutivo, que como hemos dicho, es unipersonal y lo desempeña exclusivamente el Presidente, pero son sus colaboradores y de acuerdo con nuestro sistema político, los ejecutores, en gran parte, de la función administrativa. Todo deriva de la libertad libérrima que tiene para nombrar y remover libremente a los funcionarios que forman parte del gabinete" ... (4).

Las designaciones recaen en adictos del partido oficial, lo que ocasiona que cuando se acerca el final del sexenio todos se olvidan de sus funciones primordiales anulando en forma notoria los fines del Estado y si los cumplen sólo es en forma parcial o bien para sacar provecho y notoriedad dentro del partido y lograr su postulación como candidato a la

3. Antonio Martínez Baez, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo II, abril-junio 1952, p. 59.

4. Daniel Moreno Díaz, Derecho Constitucional Mexicano, Primera Edición, 1962, p. 394.

presidencia de la república.

Sin embargo, consideramos por nuestra parte que estas nominaciones deben hacerse con inteligencia sin tomar en cuenta al partido imperante, de donde infortunadamente salen los distintos y mal preparados políticos que con frecuencia piensan en su bienestar personal, y en cambio no se toman en cuenta a estudiosos de la Ciencia Administrativa que con sus conocimientos enfocarían la buena marcha del gobierno hacia la paz y la armonía de la colectividad.

Los secretarios tienen la obligación de presentarse ante las Cámaras en el tiempo que éstas discuten una iniciativa de ley, o bien, los llaman, para que informen de la marcha de la dependencia que les corresponde y de los problemas que según su criterio y experiencia por el puesto que desempeñan, se vislumbran, así como propones como resolverlos para que los parlamentarios legislen con todo conocimiento sobre la materia.

La función política de la Ciencia Administrativa mexicana no quebranta por ningún motivo la unipersonalidad del sistema presidencial, es decir, el ejecutivo forma equipo de trabajo con los secretarios; éstos no tienen ninguna facultad para ejercer una política propia mientras sean colaboradores de la administración pública, pues, en caso de realizar este fin, formarían grupos de partidarios para luchar contra el jefe de la

Administración, y con ello se rompería la coordinación secretarial, es por ello que, cuando se advierte una política contraria a la administración, ejercida por alguno de los secretarios de Estado, por variados medios se le presiona para que renuncie a su cargo e inmediatamente se nombre a una persona adecuada para seguir la marcha de la maquinaria del Estado.

c) El Poder Judicial.

El constituyente de Querétaro a inicios de este siglo lleva la división de poderes a nuestras instituciones políticas para garantía de la libertad, para el buen cumplimiento de la justicia y para proteger la paz del individuo.

Sin embargo, al Poder Judicial le procuró una personalidad adecuada para la recta administración de la justicia y para mantener el equilibrio de los poderes al defender la Constitución frente a la actitud desacertada de los mismos, además, le confió la facultad de coordinar el régimen federal y evitar que los poderes invadan la esfera de las garantías individuales. El Poder que nos ocupa, en su fuero federal, actúa a instancia de parte, restableciendo las garantías que han sido infringidas. Es por ello que la doctrina tripartita es el vehículo protector de la libertad del individuo.

Los oradores del constituyente de 1917, encabezados

por Truchuelo se adhieren al principio que en 1608 Edwar Coke nítidamente establece: la independenciam de los jueces, para que dignamente cumplan con la misi3n m1s noble del Derecho. ¡ Impartir Justicia ! .

El diputado Truchuelo, l1der de los partidarios de este principio lo interpreta en aquella ocasi3n de la siguiente manera: " El Poder Judicial, forzosamente, cuando ha sido apreciado como 3l es, en muchas partes del mundo, llega por su verdadera interpretaci3n a dirigir verdaderamente el progreso de las sociedades, a garantizar todos los derechos individuales, y precisamente por ello se dice que los pueblos sajones - en donde se dignifica el Poder Judicial tienden a ser regidos por sus jueces, mientras que los latinos por sus ejecutivos ... Debo decir a ustedes que desde el a1o 1857 en este nuevo terreno se habfa dado un gran paso y ni los Estados Unidos tienen el Poder Judicial establecido de una manera tan amplia, tan independiente, como en la Constituci3n de 1857 y como debemos ahora mantenerlo y robustecerlo para dar una prueba al mundo de que en M3xico se hacen adelantos que deben ser imitados por todas las naciones, tanto de Europa como americanos ... M1s todavfa -prosigui3- el Poder Ejecutivo puede revocar sus actos, el Poder Legislativo puede reformar sus leyes, pero el Poder Judicial no puede volver atr1s y sus sentencias tienen firmeza indiscutible por encima de cualquier acto de todos los dem1s poderes y su obra no puede ser cambiada por ning3n otro Poder, lo que confirma su alto, invariable y trascendental poder y su superioridad sobre los otros -

dos en punto de respetabilidad" (1).

En México, el Poder Judicial Federal se custodia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por veintidós ministros numerarios y cinco supernumerarios que suplen a los primeros en caso de falta; además, contamos con Tribunales de circuito integrados por un magistrado en el caso de los unitarios y tres en lo que respecta a los colegiados; por otra parte, se encuentran los Juzgados de Distrito competentes para decidir toda clase de competencias y custodiar, a través del amparo a la Constitución al interpretar y aplicar el Derecho patrio, incluso para invalidar normas que son contrarias a la Norma Suprema.

La necesidad obligó a establecer Salas para que la justicia sea pronta y expedita; los diputados reunidos en la ciudad de Querétaro, que en aquel entonces era la cuna de nuestras nacientes instituciones políticas, aportaron al Derecho Constitucional la exigencia de que las audiencias fueran públicas, a excepción de las secretas, cuando así lo requiera la moral o el interés público.

Los Ministros del alto Tribunal son nombrados por el Presidente de la República que asume en esta forma la correlación personal de la elección en lo que corresponde a lo moral y jurídico, de los abogados que vayan a ocupar tan distinguido cargo; además, necesario es la especialización en las distintas ramas que forman el Derecho. Por nuestra parte

---

1. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, tomo II, p. 510.

consideramos que esa misión debe ser desempeñada por estudiosos de la ciencia jurídica que por su carrera y por la noble misión que han ejercitado al defender causas a la luz del Derecho que rige la vida del Estado teniendo como principal objetivo el mantener orden y tranquilidad para el aseguramiento y desarrollo de la verdadera democracia.

Para que los nombramientos tengan plenos efectos, es indispensable la aprobación senatorial o en caso de receso, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ratificar el nombramiento, que por lo general siempre los ratifica.

La Corte designa cada año a uno de sus miembros para presidente del mismo organismo, siendo posible su reelección. Los integrantes de la Suprema Corte deben reunir una serie de requisitos que el artículo 95 de la Constitución vigente establece, cuyas fracciones III y IV, respectivamente estipulan: "Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello"; resulta lógico este principio si tenemos presente el argumento de Coke, de que no es suficiente la razón natural para decidir las controversias, sino la razón artificial y la experiencia en los conocimientos jurídicos, adquiridos, a través del estudio sistemático y especializado para poder obtener resultados positivos. De ahí que se justifique que para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema

Corte sea necesario un amplio conocimiento del Derecho, que tiene como apoyo el título expedido por la institución autorizada para ello, y un estudio y práctica constantes.

Por otra parte, en la fracción IV del artículo 95 se exige: "Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena".

La inamovilidad que debe caracterizar a la persona que ocupa un cargo en el alto Tribunal es para asegurar su tranquilidad en la sana interpretación que hace de las leyes, no es posible tampoco, confiar la recta administración de justicia a personas que infringieron disposiciones que los invalida para el desempeño de este cargo, ya que la justicia requiere realidad y honestidad.

En la organización social que tenga lugar la injusticia, inmediatamente se rompe el equilibrio de los poderes, generándose como consecuencia el absolutismo más oprobioso que pueda regir a la humanidad; es por ello que los hombres que tengan la misión de impartir justicia deben poseer dignidad y ética profesional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeña funciones de carácter administrativo a través de los distintos nombramientos que efectúa como son los de magistrados de circuito, jueces de Distrito y de supernumerarios que auxilian a los tribunales a fin de hacer pronta y expedita la justicia; al mismo tiempo, interviene la Corte en situaciones políticas cuando resuelve controversias entre los dos poderes para evitar un choque que tenga como consecuencia el rompimiento de la coordinación y cooperación de los poderes en controversia. Sin embargo, necesario es que aclaremos que la Suprema Corte no interviene en acciones políticas ni pretende dominar políticamente a los otros poderes, pues la justicia debe estar fuera del juego político, porque podría suceder que la virtud del juez se corrompiera al imponer una pena a un enemigo político, quizá sin haber cometido éste falta alguna.

Los miembros de la Corte pueden obtener licencias que no excedan de un mes cuando la misma rebasa de dos años es indispensable la aprobación del Ejecutivo y del Legislativo, la Ley Suprema ha establecido este requisito porque pudiera ser que uno de los poderes tratará de excluir a través de licencia a un ministro honrado; en este caso uno de los poderes mencionados rechaza la licencia y reafirma al funcionario judicial en su puesto.

Los altos funcionarios del Poder Judicial disfrutan de la prerrogativa de exclusividad en el desempeño de sus cargos, en otras

palabras "... se rompen las ligas de origen del ministro, magistrado o juez con respecto a quien o quienes le confirieron el nombramiento; o sea, que los deberes de agradecimiento se van debilitando y no constituyen un mal para la recta administración de justicia. Los actos de sumisión por temor a perder el puesto o por la esperanza de conservarlo, también desaparece. Además, terminado el período presidencial de quien hizo la designación -en el caso de los ministros de la Corte-, el nuevo mandante no encontrará obligados en el alto tribunal. La inamovilidad también asegura una posesión digna y tranquila que acrecienta la responsabilidad del magistrado y lo hace desinteresarse en otras tareas; en cambio, el juez movable siempre estará en la zozobra de su futuro, buscando amistades que lo ayuden a conservar el puesto o a conseguir otro, o por lo menos será causa de que su trabajo sea deficiente e incluso deshonesto". (2).

No obstante, los integrantes de la Corte pueden desempeñar cargos honoríficos en asociaciones científicas o literarias. "Por cargos honoríficos se entiende aquel que confiere un honor al que lo desempeña en el terreno estrictamente ético, intelectual o cívico, ajeno a toda retribución económica o pecuniaria" (3). El incumplimiento a este principio se castiga con la pérdida del cargo.

A la cabeza del Ministro Público Federal se encuentra -

- 
2. Lucio Cabrera, *El poder Judicial Mexicano y el Constituyente de 1917*, Primera Edición 1968, p. 105.
  3. Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, Primera Edición 1973, p. 903.

el Procurador General de la República, consejero jurídico del gobierno y actor en los casos en que la Federación sea parte. Como función primordial ejercita la acción penal para la persecución de los delitos del orden federal, bajo sus órdenes se encuentra la policía judicial y en caso necesario los servicios de la policía común para cuidar que los intereses de los ciudadanos no sufran menoscabo.

El Constituyente de 1917 se olvidó de dotar al Poder Judicial del fuero constitucional. El cargo que desempeñan sus integrantes es muy delicado, lo que fácilmente les atrae enemistades de particulares y funcionarios federales que por rencor pueden impedir una labor en el cumplimiento de la ley.

El Poder Judicial tiene encomendada la tarea más ardua: mantener la supremacía y de la defensa de la Constitución, para ello, el artículo 103 constitucional consagra la defensa de la Ley Suprema cuando ha sido infringida en menoscabo de las garantías individuales; por otro lado, el artículo 107 establece el procedimiento para subsanar la infracción, es decir, establece la noble institución del Juicio de Amparo que se ha desarrollado a través de la fracción I del artículo 103 al decir: "Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales".

El maestro Burgoa en su constante lucha por la supera-

ción del Amparo, lo define como "... un medio de constitucionalidad, ejercitado por los órganos jurisdiccionales, en vía de acción, que tiende a proteger al quejoso, o agraviado en particular en los casos que se refiere el artículo 103 constitucional". (4).

---

4. Ignacio Burgoa. Juicio de Amparo, Edición Novena, Edit. Porrúa, S. A. p. 128.

## CAPITULO TERCERO

### COORDINACION FUNCIONAL DE LOS ORGANOS ESTATALES

La Constitución Política que nos rige ha adoptado la tesis de los autores que combaten la irrealizable y absoluta separación de los poderes. O sea que aunque el primer párrafo del artículo 49 constitucional manifiesta la aceptación de la trinidad de los poderes, se deduce de la organización constitucional que la división no es rígida, sino que las instituciones políticas mexicanas aceptan la flexibilidad en las funciones del Estado.

La separación de poderes se orienta hacia la colaboración de las distintas autoridades para la validez, perfeccionamiento y trascendencia de ciertos actos, que la Ley Fundamental no ha dejado al arbitrio de un solo poder. La coordinación de poderes es la base del orden público, los poderes no son opuestos aunque cada uno sea supremo en su respectiva jurisdicción; la armonía de sus actuaciones permite establecer un buen gobierno.

La actividad funcional de los poderes se realiza en forma conjunta manteniendo un equilibrio en el orden y en la unidad del Estado. " Así pues, vemos que el Poder Ejecutivo no se concreta, como parece, a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrati-

vos que le incumbe por la índole de encargo, sino que tiene facultades legislativas y judiciales que lo ponen en íntimo contacto con los otros dos Poderes, en estrecha colaboración con los mismos... " (1).

La principal colaboración de poderes en nuestra Constitución la tenemos en los artículos 29, 49 y 131 segundo párrafo como es la suspensión de garantías individuales y el comercio exterior en donde se manifiesta una estrecha cooperación de los poderes (de lo que nos ocuparemos en el siguiente inciso). Otra forma de coordinación se presenta cuando las cámaras no se ponen de acuerdo para suspender las sesiones en la fecha indicada en cuyo caso, interviene el Ejecutivo para evitar el choque político de ambas cámaras, que traería como consecuencia la desorientación política del pueblo.

De distintas maneras nuestra Ley Fundamental manifiesta la flexibilidad de la separación de los poderes. Otro ejemplo de ello es que el Ejecutivo tiene facultad de iniciar leyes, prerrogativa que ha llevado al abuso por la negligencia de los parlamentarios que siempre buscan favoritismos en la administración pública, sometiéndose a los caprichos del Ejecutivo; es por ello que en la actualidad la mayoría de las leyes son iniciadas por el Presidente de la República; además éste goza de la facultad de veto, de enorme trascendencia, porque en caso de no estar de acuerdo con una ley, con el hecho de vetarla se requiere para su validez que las cámaras la aprueben por las dos terceras partes.

1. Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, Quinta Edición, 1959, Noris Editorial S. A. p. 105.

En conflictos internacionales actúa el Legislativo y el Ejecutivo de común acuerdo, al declarar el primero la guerra, previa propuesta del segundo en virtud de que es él quien mejor conoce el movimiento de la política internacional al estar facultado constitucionalmente para manejar todo lo relativo a las negociaciones con los demás países del mundo. "Ante todo es innegable que el Presidente de la República, en tanto jefe del Estado es responsable de la política internacional del país es la persona -- mejor colocada para pedir al Congreso la adopción de una ley por la que se declare la guerra a un Estado extranjero; pero jurídicamente ningún texto de la Constitución permite concluir que ni los parlamentarios ni las legislaturas locales pueden solicitar la votación de dicha ley. Tanto más que en un caso dudoso o de deferencia hacia un diputado, el Presidente de la República podría confiar a éste la misión de presentar la iniciativa de ley. Si el conflicto es dudoso, el Presidente trataría, por este medio, de salvaguardar su prestigio; y, en la segunda hipótesis, al proporcionar inmediatamente después de la iniciativa de ley los informes necesarios, el jefe del Estado contribuiría a hacer popular al diputado en cuestión.

"Por otra parte la ley que declara la guerra se dirige a un Estado extranjero y, por consiguiente, tiene repercusiones internacionales. Nadie impugna el axioma invocado por Tena Ramírez respecto de que las leyes nacionales no obligan sino a los individuos que habitan en el territorio del Estado. Así, por ejemplo, México no puede obligar a los españoles de España, pero sí a aquellos que habitan en el territorio mexicano.

"¿Cuál es entonces nuestra interpretación? creemos que la declaración de guerra en México es un acto mixto de los órganos Legislativo y Ejecutivo. El Presidente de la República declara la guerra, pero siempre después de que el Congreso se haya pronunciado en tal sentido".

"El Constituyente de 17 no quiso que un solo individuo comprometa a la nación mexicana en un conflicto tan grave como es la guerra; la declaración de guerra no debe ser una medida personal, sino una resolución adoptada por el Congreso que se integra por representantes del pueblo llegados de todos los rincones de México. Es entonces el Congreso Federal quien toma la decisión de declarar la guerra, y el jefe del Estado en cumplimiento de la ley, hace saber, declara la guerra a la potencia enemiga" (2).

Al mismo tiempo se autoriza al jefe del Ejecutivo el movimiento de tropas, el uso de la guardia nacional, porque a él corresponde el mantenimiento de la paz y el aseguramiento del orden público.

Para que ciertos nombramientos que hace el Presidente de la República tengan validez constitucional necesitan de la aprobación de la cámara de Diputados como es el caso de los Ministros de la Corte, la ratificación de los tratados internacionales por parte de la cámara de Senadores, porque en este organismo se supone más madurez política y por ello ratifica asuntos más delicados, como también, por ejemplo, con respecto a la ratificación que hace de los nombramientos de los embajadores, cónsules,

2. Francisco Venegas Trejo, *L'Histoire et le régime Politique du Mexique*, Tesis de Doctorado, Université de Sciences Sociales I. Toulouse, Francia, 1971, p. 334.

generales, etc.

Además de la colaboración que acabamos de tocar, -  
 existe también interdependencia funcional entre el Legislativo y Judicial. En  
 ésta el primero otorga amnistía a través de una ley que dicta.

El Senado conoce de las acusaciones de los principales  
 funcionarios públicos como son: Los senadores y diputados, Magistrados de  
 la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del Despacho, el Procurador -  
 General de la República, los Gobernadores de los Estados y los diputados -  
 de las legislaturas locales, y por último, el Presidente de la República; en  
 dicho caso se acusa ante la cámara de diputados, la que desafora al inculpa-  
 do, y, el Senado adquiere el carácter de juez llamándose Gran Jurado para -  
 resolver cuestiones políticas que se originan entre los poderes de un Estado.

Entre el Ejecutivo y el Judicial existe una colaboración.  
 Por ejemplo, la autoridad administrativa puede realizar arrestos en caso de  
 delito flagrante con la única obligación de inmediatamente poner al culpable  
 a disposición de la autoridad judicial.

La Constitución marca una obligación al Ejecutivo que -  
 consiste en facilitar todos los medios necesarios al Judicial para que éste -  
 desarrolle más amplia y eficazmente la función que la Ley Suprema le ha -  
 encomendado.

Asimismo se percibe colaboración en el caso del artfcu

lo 97 por ser situaciones de suma importancia para el bienestar del país - y de los mismos poderes, como es el caso de que alguno de los poderes - pueda pedir a la Suprema Corte que investigue la conducta de los jueces que violan las garantías individuales, además, interviene en el aspecto político-cuando se le solicita que investigue la violación al voto público etc., el Presidente de la República puede solicitar a la cámara de Diputados la destitución de los ministros de la Corte.

#### CAPITULO CUARTO

a). Los artículos 29, 49 y 131 constitucionales.

El Estado vive organizado por una Ley Fundamental, y, sin embargo, está expuesto a sufrir crisis políticas, sociales, económicas de índole nacional o internacional; o bien a sufrir perturbaciones de las fuerzas de la naturaleza, alteraciones que pueden originar el quebrantamiento de las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales, etc.

El Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro estipula que para conservar las normas que rigen a un Estado en casos de alteraciones a la paz pública, se siga la vía que se marca en los artículos 29, 49 y 131 que por la importancia que tienen para el tema que nos ocupa mencionaremos respectivamente. El primero de los preceptos citados, menciona: "En los casos de invasión, perturbación grave a la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero podrá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo

haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

En el artículo 49 se establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, - salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Necesario es que aclaremos que esta facultad no rompe en ningún momento el orden constitucional, sino que debe interpretarse como el aseguramiento de la Norma Fundamental, demostrando así su superioridad al salvar la crisis que ella misma prevé e intenta superar a través de la investidura que otorga al Ejecutivo, pues este poder cuenta con datos más precisos y por ello puede actuar con más acierto en una alteración a la paz pública.

El precepto constitucional correspondiente señala que - para la suspensión de garantías es indispensable la concurrencia de la voluntad de dos Poderes, las del Legislativo y del Ejecutivo; es únicamente el -

Presidente de la República quien tiene la iniciativa para suspender las garantías con la aprobación de los Secretarios de Estado, la presenta al Congreso de la Unión como el medio más idóneo para hacer frente a la problemática anormal al suspender las prerrogativas que protegen al ciudadano que son un obstáculo para una rápida acción contra las manifestaciones que ponen en peligro el orden público.

La intervención de los Secretarios de Estado es de extraordinaria trascendencia política, ellos corroboran la existencia de una crisis que pone en peligro la existencia del Estado. Con su participación, junto con la voluntad del Jefe del Ejecutivo, son responsables ante la historia y el pueblo. El Secretario que por cualquier motivo niegue su aprobación, deberá renunciar, pues con su actitud claramente manifiesta que no está de acuerdo con la política que asume el gobierno. Consideramos que en situaciones apremiantes es indispensable la unidad, pues sólo en esa forma es posible mantener la existencia del Estado y el equilibrio de los poderes y la estabilidad de la sociedad.

De una manera somera señalaremos el error del artículo 29 en "El empleo del vocablo 'ministro' que es indebido dentro de nuestro orden administrativo-constitucional, que establece un régimen presidencial, en que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un individuo, llamado Presidente de la República (art. 80). Los Secretarios de Estado son auxiliares de éste en los diferentes ramos de la administración pública, es decir,

siempre actúan en nombre de él, sin tener potestades per-se. En otras palabras, la función administrativa de la Federación es unitaria y constitucionalmente se confía al Presidente de la República, quien es responsable de los actos de sus coadyuvantes, denominados 'Secretarios de Estado'. En nuestro país no existe, como en los sistemas parlamentarios, la desconcentración funcional del gobierno administrativo, conforme al cual los ministros asumen responsabilidad oficial por los actos que realizan dentro de su correspondiente ramo, ante la asamblea legislativa. Por tanto es impropia la locución que emplea el artículo 29 constitucional, o sea, la de 'consejo de ministros', pues de acuerdo con nuestro régimen jurídico-constitucional y administrativo, tal 'consejo' no es sino la simple reunión de los diferentes auxiliares del Presidente de la República, esto es, de los secretarios de Estado a que se refiere el artículo 90 de la Constitución". (1).

Ahora bien, no se suspenden todas las garantías individuales sino sólo aquellas que son un obstáculo para la pronta y eficaz acción del Ejecutivo, pues existen prerrogativas que son imposibles de suspender porque se justificaría entonces el verdadero rompimiento del orden político por la anormalidad presente, además, el hombre se convertiría en un esclavo del tirano que suspendería todas las garantías. El jurista Don Alfonso Noriega manifiesta categóricamente: "El poder - la autoridad política - debe servir a las personas y reconocer, postular y garantizar los derechos del hombre y por ello crear un orden jurídico y social que informe

---

1. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición, Editorial Porrúa Hnos., S. A. México 1973, p. 204.

la vida toda y permita y favorezca el libre desenvolvimiento de dichas personas, de acuerdo con su propia vocación, individual y social. Desde este punto de vista el Estado está obligado a conceder a las personas, en primer lugar, suficiente libertad de acción para que puedan responder de sus actos y tener por sí mismos hacia su propio fin; en segundo debe otorgarles suficientes medios materiales, indispensables para la conservación de la vida y el desarrollo del cuerpo y del espíritu; y en tercero, propiciar la existencia de un orden público, indispensable para la convivencia y cooperación de los individuos en vista del bien común" (2).

La restricción de las prerrogativas del hombre y del ciudadano tienen varias modalidades jurídico-políticas que el Ejecutivo debe observar como es; no poner fuera de la ley sólo a un individuo, pues sería inconstitucional por la infracción a los artículos 29 y 13 constitucionales, al prohibir este último la aplicación de leyes prohibitivas; de paso mencionaremos que en nuestra historia jurídico-política se observaron dos hechos en que han aplicado leyes privativas como son el caso de Iturbide en 1824 y el de Leonardo Márquez; ahora bien, la suspensión se realiza por medio de prevenciones expedidas por el Congreso de la Unión estableciendo que las garantías se restringen, es decir, que la esfera de acción del Estado se amplía pero actúa sólo hasta donde se le establece un límite. " En consecuencia, todo acto del Estado que vaya más allá de lo que permite la restricción

---

2. Alfonso Noriega C. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, Primera Edición 1967, U. N. A. M. p. 110.

acordada en los derechos del hombre, es nulo" (3).

La restricción en la esfera territorial sólo abarca la parte afectada, como sería el caso de una epidemia que sólo afecta una parte del país; sin embargo, pueden suspenderse las garantías en toda la Nación, cuando la perturbación a la paz pública se ha adueñado de todo el territorio.

La suspensión sólo es por tiempo limitado, en otras palabras mientras dure la situación anómala, pues el artículo 29 no permite que la modificación a la Norma Política Fundamental sea permanente, sino que pasado el momento crítico la legislación de emergencia desaparece y los ciudadanos vuelven a tener sus garantías que los protege en su vida dentro de la sociedad. El Presidente de la República adquiere automáticamente su antigua competencia.

La última vez que se suspendieron las garantías individuales en nuestro país, fue en el año de 1942, época en que México se encontraba en guerra con los países del eje (Alemania, Italia y Japón), sin embargo, sucedió algo curioso; una vez terminada la lucha bélica, el Congreso de la Unión, sin tener facultad para ello, ratificó algunas leyes que dictó el Ejecutivo. Con tal hecho se infringió el artículo 29 en lo que se refiere a la seguridad jurídica y, además, se lesionó la competencia constitucional consagrada en la primera parte del artículo 16 de la Constitución.

---

3. Mario de la Cueva, La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad, Revista de la Escuela de Jurisprudencia, tomo VII, Enero-Diciembre 1945, p. 182.

Al respecto, Burgoa dice: "Ahora bien, el Poder Legislativo Federal no tiene competencia constitucional para ratificar leyes u ordenamientos elaborados por el Ejecutivo de la Unión, entendiéndose por ratificación, la corroboración o confirmación de normas ya existentes.

"Bien es cierto que el artículo 73 constitucional faculta al Congreso Federal para expedir diversas leyes en las materias que el propio precepto menciona; más también es verdad que una cosa es la expedición de una ley y otra la ratificación de la misma, ya que en el primer caso se crea, se da nacimiento, se elabora un ordenamiento, a iniciativa de cualquiera de las autoridades o funcionarios que cite el artículo 71 de nuestra Ley Suprema, mientras que en el segundo se confirma, se convalida un ordenamiento que vive ya jurídicamente, que ya está investido de validez y fuerza obligatoria" (4).

Las reformas constitucionales pueden ser originadas por situaciones políticas, sociales o económicas, como ejemplo de este último caso tenemos que en 1951 se adicionó el artículo 49, con respecto a la parte que dice: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". La consecuencia de la reforma aparece en el artículo 131 en la parte que menciona: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, expedidas por el propio Congreso, y crear otras, así como para restringir-

---

4. Burgoa, ob. cit., p. 241.

y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

La parte adicionada constituye otra excepción más a la prohibición de que se reúnan dos o más funciones en una misma persona, no obstante, la reforma tiene una justificación de tipo legislativo y económico, respectivamente, al delegar el Congreso una facultad más al Ejecutivo quien por ser unipersonal puede actuar con más prontitud al crear normas que regulen el comercio exterior, ante la enorme industrialización del país del norte que trata cada vez más de invadir nuestro mercado con sus productos. En materia económica, el Ejecutivo puede aumentar, disminuir o bien suprimir, las cuotas de tarifas de exportación o importación así como prohibir el tráfico de ciertos productos que lesionan la economía del país, con ello trata de proteger la estabilidad de la producción nacional, las inversiones y la naciente industrialización del país.

"El artículo 131 de la Constitución enuncia claramente los objetivos que persigue: La protección del comercio exterior, de la producción nacional y, consecuentemente la economía total de México, si los países industrializados se protegen de la potencia americana no es lógico

¿que otro tanto haga México? no olvidemos que México, siendo vecino de los Estados Unidos padece el paso de la producción americana, la que, poderosa y moderna invade el mercado mexicano con toda clase de productos. Si no se pusiera límite a las importaciones americanas la economía de México se hundiría y sería incluso reducida a la nada. Desde hace mucho tiempo México ha sido consciente del desafío americano y realiza esfuerzos considerables para desarrollarse; aspecto en el cual ha triunfado, pues ya no es considerado como país subdesarrollado sino como país que ha hecho el despegue hacia la industrialización; más para alcanzarla es necesario, ante todo asegurar su infraestructura económica, proteger las inversiones y estimular a los inversionistas nacionales. La industria mexicana requiere de un mercado seguro y propio. Desde hace 20 años la economía mexicana se desarrolla sin cesar. Aún no ha logrado la producción máxima y autosuficiente, pero día con día, con la ayuda y las garantías del Estado, aumenta su capacidad y se diversifica. Ninguno de tales logros hubiera sido posible sin las medidas nacionalistas de control sobre el comercio exterior" (5).

b). Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.

El Estado es un organismo que debido al inusitado crecimiento demográfico tiene que enfrentarse a innumerables actividades para brindar cada vez más un mayor bienestar y a través de las normas jurídicas proteger la técnica, el arte, etc., existe siempre una constante evolución que demanda más actividad del poder público para legalizar los nuevos

5. Francisco Venegas Trejo, L'Histoire et le régime Politique du Mexique, Tesis de Doctorado, Université de Sciences Sociales L. Toulouse, Francia, 1971, p. 332-333.

horizontes que la sociedad va adquiriendo en su devenir histórico, siempre con el fin de obtener mayor protección en su libertad.

El Presidente de la República está facultado constitucionalmente para reglamentar las leyes, conforme lo dispone el artículo 89, fracción I, que nos dice en su parte relativa: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ... proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". En la doctrina, maestros como Fraga, Burgoa, Tena Ramfrez, sostienen que el término proveer, gramaticalmente significa poner los medios adecuados para llegar a un fin; es en esta forma como llegan a encontrar la facultad reglamentaria, que es necesaria a la administración pública para realizar el bienestar humano.

"La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo en el medio en el cual va a ser aplicada la ley" (1).

Esta prerrogativa que única y exclusivamente pertenece al Jefe del Ejecutivo, sólo le corresponde para ejercitarla en la esfera administrativa; sería inconstitucional a todas luces si, por medio de la

1. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Décimo sexta Edición, México - 1974, p. 104.

facultad reglamentaria llega a expedir leyes que por su esencia pertenece a otro al Legislativo, en otras palabras invadiría el campo del poder encargado para ello siendo totalmente negativa la acción del Ejecutivo.

El ejercicio que la Constitución vigente otorga al Ejecutivo en su artículo 89, consiste en que: "El reglamento es un conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de las facultades que le han sido conferidas por la Constitución que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo" (2).

Es, pues, necesario establecer que la Ley Fundamental implícitamente admite el reglamento, a diferencia de la centralista de 1843 que era más acertada al otorgar la facultad que nos ocupa; sin embargo, el artículo 92 de la Ley Suprema vigente supone la existencia de los reglamentos. "La existencia de la facultad reglamentaria la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contravenirla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 57 y 17. Hoy día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria" (3).

2. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Sexta Edición, México - 1974, tomo I. p. 212.

3. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Décimo primera Edición, México 1972, p. 460.

Por otra parte, la Suprema Corte justifica dicho principio al sostener: "El Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar las leyes cuya aplicación le está encomendada" (4).

El reglamento, como toda ley, para que tenga fuerza obligatoria requiere que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación; en ambas normas jurídicas existen diferencias; el primero es creado por el Ejecutivo; además se encuentra subordinado a una ley que no puede infringir, es decir, hace más amplia para su exacta observancia; por lo que respecta, a la ley, es un acto realizado por el Poder Legislativo, es la norma que dicta el Congreso de la Unión, no obstante, existen también lazos comunes; son normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales.

"Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de Poderes. Subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta" (5).

La realidad nos impone decir que por medio de esta prerrogativa, el Ejecutivo amplía su esfera de acción adquiriendo cada día más poder, en virtud, de que los parlamentaristas legislan menos cada día, en otras palabras aprueban algunos artículos y lo demás lo hace el jefe de la Administración Pública al reglamentar y darles a las leyes un giro que él cree necesario.

4. Semanario Judicial de la Federación. 5 ep. Tesis jurisprudencial, Núm. 890.

5. Tena, Ob. cit. p. 462.

c). **Funciones Formales y Materiales.**

La Constitución vigente al aceptar la doctrina de la separación de poderes no lo hace en forma absoluta y rígida, sino que establece varias excepciones en el funcionamiento de los órganos federales, que tienen como fin primordial el bienestar de la colectividad y la protección de las garantías individuales. Las interrelaciones de las actividades vienen a determinar zonas mixtas pudiendo clasificarse las funciones en formales y materiales. La división permite un mejor ejercicio del poder del Estado, pero en ocasiones resulta más adecuada la colaboración y así lo establece la Constitución para lograr su fin primordial: el bienestar común,

La función formal es la que atiende única y exclusivamente al órgano que realiza la actividad, porque está facultado constitucionalmente. En el caso del Poder Legislativo todo acto que el mismo realiza es formalmente legislativo.

La función material es la que corresponde a la materia del Estado prescindiendo del autor que realiza la actividad; así encontramos que el Congreso realiza actos materialmente administrativos como admitir nuevos Estados, o el formar territorios que reúnan los requisitos necesarios; terminar los litigios entre los Estados por cuestión de límites; así también tenemos que realizar el acto político y administrativo al declarar la guerra etc.

"Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones quasi-legislativas" (1). El Ejecutivo también realiza actos que por vía de excepción le otorga la Constitución como la que consagra en el artículo 89, fracción I, que consiste en definir más ampliamente la ley a través del reglamento, este acto es formalmente administrativo y materialmente legislativo, tiene los mismos elementos de la ley: lo mismo sucede con la celebración de los tratados internacionales que contengan disposiciones de normas generales; el Ejecutivo también ejerce una función de carácter jurisdiccional al conceder indultos.

El constituyente de 1917, con diáfanas ideas establece que los tres órganos son iguales en todos sus derechos, por lo cual tenemos que el Poder Judicial también realiza funciones que pueden ser materialmente administrativas, como: "... nombrar jueces de Distrito y magistrados de circuito; para fijar y cambiar la residencia de ellos; para vigilar la conducta de los mismos; para nombrar el secretario y demás empleados de la Corte (art. 97) para conceder licencias a sus miembros por un término que no exceda de un mes (art. 100)" (2).

- 
1. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Sexta Edición, México 1974, p. 128.
  2. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Décimo sexta Edición, México 1974, p. 202.

TITULO IVLA DIVISION DE PODERES EN ALGUNOSPAISES SOCIALISTAS

- |                     |             |
|---------------------|-------------|
| Capitulo primero. - | Rusia.      |
| Capitulo segundo. - | China.      |
| Capitulo tercero. - | Yugoslavia. |

## CAPITULO PRIMERO

### RUSIA

La Unión Soviética es un inmenso país con una organización estatal federal, donde cada uno de los Estados cuenta con un gobierno e instituciones propias de acuerdo con los principios fundamentales de los principales órganos federales. La Constitución soviética en su artículo 13, diáfaramente establece el sistema federal como base para la organización del moderno Estado, al decir: "La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado Federal, constituido sobre la base de la agrupación voluntaria de las siguientes Repúblicas Socialistas Soviéticas, iguales en derechos... República Socialista Federativa de Rusia; de Ucrania; de Bielorrusia; de Uzbekia; de Kazajia; de Gorgia; de Azerbaidzhán; de Lituania; de Moldavia; de Letonia; de Kirguizia; de Tadzhhikiz; de Armenia; de Tukmenia y de Estonia".

En forma curiosa encontramos que en la URSS, existen repúblicas autónomas sumando un total de veinte, entre las que se cuentan: las Repúblicas Soviéticas Autónomas de Bashkiria, Buriatos, Calmucos, Carelia, Checheno-Ingushetia, Chuvashia, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Komis, Maris, Mordovia, Osetia del Norte, Tautaria, Tuva, Udmurtia, Yakutia, Najicheván Abjania, Adzharia, Kara-Kalpaka, además, están las ocho regiones autónomas como es: Adigués, Hebreos, Gorno-Altái, Jakasia, Karachá-Circasia, Negorno-Karabaj, Osetia del Sur, Gorni-Badajshán.

La Revolución Rusa de 1918 implica un cambio fundamental en la estructura política y, sobre todo, en el aspecto socioeconómico del país: erradica en forma violenta las distintas clases sociales que configuraban a la sociedad zarista, estableciendo en cambio una nueva ideología: "La doctrina Marxista", base del primer Estado socialista del mundo moderno, cuyos elementos más importantes son de contextura económica, resaltando el sistema de colectivización de los medios de producción, industria, transporte, agricultura y, por último, desaparece la propiedad privada en lo que toca a los medios de producción, estos elementos son entregados a los trabajadores del campo y de la industria, así como a los líderes políticos emanados de las masas populares en donde destacan por sus dotes de extraordinarios organizadores de masas que efectuaron el movimiento armado, - - - empero, carecen de una adecuada preparación para el manejo de las distintas ramas de la producción industrial.

En el aspecto político, la doctrina marxista a través de la Constitución proclama que todo el poder político está en manos del pueblo trabajador; por primera vez en los anales de la historia política se registra el monopolio del proletariado en el poder, es decir, se establece una dictadura no de un individuo, sino de una clase que abarca a todos los trabajadores que, en cualquier momento, pueden salir del camino legal y utilizar la violencia para lograr sus fines. Sin embargo, no prescinden del derecho, en otras palabras es un régimen coactivo detalladamente organizado.

La Constitución vigente de Rusia, comprende 13 capítulos, con 146 artículos, entre los más destacados encontramos: la organización social del país, y seguidamente la organización del Estado, que comprende de todo lo relativo a los organismos políticos superiores del Estado federal, en seguida se enuncia la administración del Estado para terminar con lo relativo a la bandera y a la capital de la Unión Soviética, por último establece el procedimiento de la revisión constitucional.

La principal institución política es el Soviet Supremo entendido también como el Consejo Supremo; es el órgano superior que representa a la soberanía del pueblo, es frecuente que la mayoría de sus miembros pertenezcan al Partido Comunista en el también ocupan puestos importantes por lo que resulta difícil precisar en dónde empieza el gobierno y termina el partido. Estos funcionarios públicos duran en sus cargos un período de cuatro años. La Constitución marca que se celebren sesiones dos veces al año; no obstante, la mayoría de las veces es sólo para escuchar largos discursos que tratan de establecer nuevas líneas a seguir y, al terminar estas sesiones de trabajo, el Soviet Supremo manifiesta calurosas aprobaciones, o sea, "... la función del Soviet Supremo se limita a escuchar, aplaudir, aprobar y decidir que sí. Gran parte de las sesiones están dedicadas a los discursos que pronuncian los dirigentes del partido y que no es raro que duren hasta tres o cuatro horas. En tales alocuciones, se exponen las nuevas directrices y orientaciones adoptadas, los programas planeados

o las decisiones tomadas por el Presidium del Partido Comunista" (1).

Es frecuente que el Soviet Supremo se reúna sólo una vez, lo que determina que este parlamento, si es que podemos llamarlo así, ceda todas sus prerrogativas al Partido Comunista que es el que predomina sobre todos los órganos gubernamentales, pero puede suceder que por la importancia del problema sea necesario que se sesione urgentemente, estas excepciones son muy raras en el sistema político soviético.

Esta entidad que nos ocupa detenta teóricamente la autoridad suprema y en la práctica es débil, aunque también le corresponde tomar las decisiones legislativas conforme lo dispone el artículo 32 de la Ley Fundamental, como las ejecutivas, lo que permite explicar por qué el sistema clásico de separación de poderes es ignorado por la institución.

Por último, el máximo organismo político soviético está facultado por la Constitución vigente para llevar a cabo nombramientos para integrar las corporaciones superiores del Estado. En esta forma elige el Presidium, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo, un Fiscal General y cada uno de ellos le va a rendir cuentas de su actuación.

El sistema bicameral se manifiesta plenamente, es decir que el Soviet Supremo está integrado por dos cámaras: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades, ambos órganos integrados a través de elección popular con voto directo y secreto por los ciudadanos mayores de 18 años.

El Soviet de la Unión representa todos los intereses de la clase trabajadora, pues para integrar esta cámara el Estado soviético se fracciona en distintos distritos, que comprende 300, 000 habitantes que elegirán a su representante, siendo la elección proporcional al número de habitantes.

El Soviet de las Nacionalidades está integrado con base en representaciones estatales, o sea que, cada Estado que integra a la Unión Soviética, tiene representante en esta cámara que está formada conforme lo dispone el artículo 35 que dice: "... se compone de 32 diputados por cada República federada, 11 por República autónoma, 5 por Región autónoma y 1 por Distrito nacional, lo que da un total de 750 diputados, de los que 243 pertenecen a la República federativa de Rusia, con sus respectivas Repúblicas autónomas, Regiones autónomas y Distritos nacionales" (2).

Los diputados gozan del privilegio de inmunidad, por lo que no es factible procesarlos o detenerlos sin el consentimiento del Soviet Supremo o del Presidium, cuando aquél no esté en sesiones.

El derecho de iniciativa lo pueden ejercer los diputados del Soviet Supremo, el Presidium, el Fiscal General a través del Presidium, el Tribunal Supremo y las repúblicas federadas, cada iniciativa es examinada por las cámaras para comprobar que no va en contra del principio que rige a la Nación, también se presentan propuestas para modificar o derogar leyes.

2. Maurice Duvenger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Quinta Edición, Barcelona 1970, p. 448.

La función de un diputado no es una profesión, de tal forma que una vez terminada la sesión, vuelve a sus labores normales. "El sistema de sesiones permite a los diputados que después de su elección sigan siendo trabajadores de la economía nacional, la ciencia, la cultura... continúa cumpliendo su labor principal..." (3). En la organización política soviética se encuentra el principio de no-reelección, pero en forma relativa, es decir, que no es posible que se elija más de tres veces a la misma persona. Empero existe una excepción consistente en que cuando un funcionario de elección popular ha demostrado capacidad suficiente en el puesto que ocupa, puede ser elegido nuevamente por los ciudadanos del distrito que representa.

Cada una de las cámaras tiene tres comités encargados del estudio del presupuesto, de la legislación, etc., cada comité está integrado por otros tres comités que realizan funciones específicas como el investigar las credenciales de los miembros, inspeccionar las cuentas de los organismos, averiguar sobre el aspecto social, económico, político y cultural del país.

La política es un arte que va de la mano con los distintos matices que configuran a una Nación, de donde resulta que es difícil que el hombre pueda realizar tareas alejado de esta actividad, así nuevamente se confirma el principio de Aristóteles, de que el hombre es un zoon politikon, pues, bien el hombre para poder vivir dentro de la sociedad es indispensable que se organice, para ello recurre a establecer cámaras parlamenta-

3. Fundamentos del Derecho Soviético. Academia de Ciencias de la URSS. - 1962, p. 75.

rias encargadas de buscar mejores medios de vida para la colectividad; -  
en el caso de la URSS buscar una mejor armonía y coordinación en lo - -  
socioeconómico, no obstante, surgen al calor de las pasiones políticas - -  
conflictos entre las cámaras siendo importante conciliarlas, para ello se -  
establecen comités que buscan las soluciones que puedan ser aceptadas por  
ambas cámaras, pero puede darse el caso que las recomendaciones no sean  
aceptadas. En este caso el Presidium del Consejo Supremo procede a disol-  
ver el Consejo y, a la vez, convoca a nuevas elecciones, en esta forma se -  
trata de evitar enfrentamientos que pueden degenerar en movimientos arma-  
dos que pongan en peligro la vida del Estado. Al quedar disuelto el Soviet -  
Supremo, el Presidium del mismo conserva sus facultades hasta que se elige  
otro Soviet Supremo.

El Consejo o Soviet Supremo, en forma conjunta o sea, -  
con sus dos cámaras designa al Presidium del mismo órgano compuesto por  
37 miembros, de los cuales uno es el Presidente; cerca de él se encuentran  
15 vicepresidentes, uno por cada república federada, prevaleciendo un - -  
espíritu federalista; luego está el Secretario y veinte miembros que son - -  
auxiliares en las distintas actividades que desempeña este organismo.

El Presidium tiene la misión de representar al Soviet -  
Supremo en sus largos períodos de ausencias, actúa en forma permanente, -  
tiene la obligación de rendir cuentas de sus actividades al órgano que lo creó.  
La Ley Fundamental, en su artículo 49, enumera las prerrogativas que - -

ejerce, las podemos reunir en varios grupos:

I. - Por lo que toca al ámbito político y organización se pueden englobar -  
las siguientes facultades:

- a). - Convoca a las sesiones del Soviet Supremo de la URSS;
- b). - Promulga decretos;
- c). - Interpreta las leyes vigentes en la URSS;
- ch). - Disuelve el Soviet Supremo de la URSS... y convoca a nuevas -  
elecciones;
- d). - Efectúa consultas populares (referéndums) por iniciativa pro- -  
pia o a petición de cualquier república federada.

II. - Ejercer un control sobre los órganos legislativos y ejecutivos:

- a). - Anula las disposiciones y decisiones del Consejo de Ministros -  
de la URSS y de los Consejos de Ministros de las repúblicas -  
federadas cuando no se ajustan a la ley;
- b). - Durante el período comprendido entre las sesiones del Soviet -  
Supremo de la URSS releva de sus funciones y nombra a minis-  
tros de la URSS, a propuesta del Presidente del Consejo de Mi-  
nistro de la URSS, debiendo someter luego su decisión a la - -  
aprobación del Soviet Supremo de la URSS;

III. - Realiza también una serie de actividades que corresponden al Soviet Supremo, como:

- a). - Instituir las órdenes y medallas de la URSS y estatuir los títulos honoríficos de la URSS;
- b). - Condecora con órdenes y medallas de la URSS y adjudica los títulos honoríficos de la URSS;
- c). - Ejerce el derecho de gracia;
- d). - Establece los grados militares, los rangos diplomáticos y otros títulos especiales;

IV. - Igualmente extiende su actividad a lo referente a las relaciones exteriores y defensa del país en caso de guerra:

- a). - Nombra y releva a los altos mandos de las Fuerzas Armadas de la URSS;
- b). - Durante el período comprendido entre las sesiones del Soviet Supremo de la URSS declara el estado de guerra en caso de agresión militar a la URSS o si es necesario cumplir compromisos contractuales internacionales de defensa mutua frente a la agresión;
- c). - Decreta la movilización total o parcial;
- ch). - Ratifica o denuncia los tratados internacionales de la URSS;
- d). - Nombra y revoca a los representantes plenipotenciarios de la URSS en otros Estados;

- e). - Recibe las cartas credenciales y de revocación de los representantes diplomáticos de los Estados acreditados cerca de él;
- f). - Declara el estado de guerra en lugares determinados o en toda la URSS en interés de la defensa del país o para garantizar el orden público y la seguridad del Estado.

El Consejo de Ministros es el principal organismo ejecutivo y administrativo, compuesto por un presidente, primeros vicepresidentes, vicepresidentes y distintos ministros de la URSS. Al presidente también se le conoce con el nombre de primer ministro.

Cabe distinguir dos clases de ministros, algunos tienen que desempeñar actividades federales y otros locales. "En la Unión Soviética, hay dos tipos de ministerios nacionales; ministerios de toda la Unión Soviética y ministerios de repúblicas de la Unión. Esto se debe a que la Unión Soviética es nominalmente un estado federal. Algunas funciones conciernen teóricamente al gobierno central, otras a éste y a los gobiernos de las repúblicas o regiones, al mismo tiempo. Cuando se trata de asuntos en que el gobierno central tiene jurisdicción exclusiva, funcionan los ministerios de toda la unión..." (4).

La función del Consejo de Ministros es el de administrar al Estado soviético. Cada comité se reúne con su presidente, algunas

---

4. Zink, ob. cit., p. 782.

ocasiones las sesiones son secretas, en esta forma a veces fijan las directrices que el partido les impone.

Los movimientos armados que el mundo ha presenciado siempre han tenido enormes cambios en todos los aspectos de la vida de un Estado. Al triunfar la Revolución Roja, Lenin y los demás líderes advierten que los códigos zaristas son el principal instrumento para cometer las injusticias por lo que los sustituyen por nuevas y más acordes leyes apegadas a la realidad; la justicia en la URSS tiene como principal función proteger al sistema económico, la propiedad socialista, los derechos políticos, laborales, las cooperativas, etc., además, de que impone que todas las organizaciones e instituciones cumplan con las leyes.

El Fiscal General es designado por el Soviet Supremo para desempeñar el cargo por un período de siete años; a su vez, este funcionario designa a los fiscales de las repúblicas autónomas y éstos se encargan de nombrar a los fiscales de distritos, previa aprobación del Fiscal General. La actividad que desempeña este organismo consiste en vigilar que los sectores sociales e instituciones sociales cumplan con la observancia que marca la ley, de esta manera, los fiscales "... ejercen vigilancia sobre todo el sistema administrativo para comprobar que los órganos ejecutivos y administrativos no sobrepasen su autoridad jurídica. Toman parte en calidad de consultores en las sesiones de los consejos locales de la ciudad y reciben copias de las órdenes y reglamentos emanados de los órganos

ejecutivos-administrativos regionales y republicanos y federales "(5).

La Constitución de la Unión Soviética establece que los jueces populares son designados por los ciudadanos a través del voto secreto y directo; duran en el cargo un período de cinco años, no es raro que los comunistas designen a personas inexpertas en el manejo del Derecho, pues la doctrina marxista ve a los profesionales del Derecho como los principales burgueses de la sociedad, no siendo ninguna novedad que esta profesión se encuentre demasiado controlada por el Estado. Los jurados populares son designados por los trabajadores del pueblo.

Dentro del Estado todos los individuos estamos obligados a conocer y practicar el Derecho, pero, la dificultad y complicada naturaleza de las legislaciones modernas, la mayoría no está en situación de poder obrar tal como exige la defensa de sus intereses; de ahí, pues, la existencia de los abogados, técnicos del Derecho.

En una comunidad política deben reinar la armonía y el bienestar; para ello es indispensable la labor del abogado, único profesionalista capaz de dar soluciones que beneficien a la mayor parte de la sociedad, único que en momentos de crisis políticas, económicas y sociales hace frente a la situación y busca la solución más adecuada para mantener la vida del Estado.

La abogacía es la institución más noble que se ejerce

---

5. Harold J. Berman. 1.a Justicia en la URSS, p. 267-268.

en la sociedad por sus fines primordiales: dar protección y defender conforme a Derecho los intereses que le sean confiados, mantienen el orden, la rectitud y asegurar el progreso del país.

Cuando la aplicación e interpretación de las normas jurídicas se deja a manos inexpertas es porque sin duda existe la dictadura de un grupo que no permite que la mayoría de los individuos lleguen a conocer la técnica de interpretar normas porque ello equivaldría a dar el arma ideológica-legal con la cual el ciudadano a través del estudio sistemático del Derecho descubriría la ilegalidad de las bases sobre las cuales el gobierno se justifica.

El sistema judicial de la URSS está integrado por el Tribunal Supremo que dirige todo lo relativo a la administración judicial; en orden jerárquico encontramos a los Tribunales Supremos de las Repúblicas Federadas, los Tribunales de los territorios y regiones autónomas y comarcas, Tribunales especiales y por último los Tribunales Populares.

Se pueden apreciar tribunales de primera y segunda instancia, respectivamente. El primero conoce los asuntos en cuanto al fondo y dicta sentencia, y al segundo, le corresponde examinar los recursos y protestas en contra los primeros, el de segunda instancia es el que resuelve en forma definitiva y no es posible ninguna apelación.

Los órganos superiores de las repúblicas federadas y -  
autónomas se organizan y funcionan tomando como base a los principios so-  
bre los cuales gira la organización de todas las instituciones federales supe-  
riores de la URSS. Además, tienen su propio Soviet Supremo, el Presidium  
del mismo, Consejo de Ministros, Tribunal Supremo y Fiscal Supremo.

Aunque, nuestro tema no corresponde al Derecho Com-  
parado, no opusimos resistencia a la idea de establecer en forma somera, -  
que el Soviet Supremo de la URSS es comparable a nuestro Poder Legislati-  
vo; el Soviet de la Unión a nuestra cámara de Diputados; el Soviet de las -  
Nacionalidades comparable a la cámara de Senadores; el Consejo de Minis-  
tros correspondería ser, el Poder Ejecutivo con todos sus secretarios; el -  
Tribunal Supremo sería el Poder Judicial; y, el Fiscal General se encontra-  
ría en la figura del Presidente de la Suprema Corte.

En Rusia no existe una auténtica separación de poderes  
y, como consecuencia lógica, se manifiesta una confusión en el funciona-  
miento del aparato estatal en lo que se refiere a los actos legislativos, eje-  
cutivos y judiciales.

La fuerza del Partido Comunista se deja sentir en todos  
los órganos del Estado, porque es la única institución que ha centralizado -  
en sus manos todo el poder; se trata de una organización que agrupa indivi-  
duos de una sola ideología y con un mismo objetivo político consistente en -

que el partido sea el órgano fundamental de la sociedad comunista. Así tenemos, que, dentro del sistema socialista existen dos distintas organizaciones de las que una predomina: el Partido Comunista que tiene múltiples misiones, como por ejemplo integrar, organizar y hacer funcionar los aparatos estatales, lo que significa que éstos están subordinados al mismo que es el sostén del pueblo soviético y de donde emana toda la política dirigida a las masas populares.

Aunque existen órganos constitucionales su funcionamiento consiste en ratificar las decisiones políticas que dicta el Partido Comunista, o sea, le dan un carácter de fuerza legal a través de los procesos jurídicos que la misma Ley Fundamental establece y como conclusión resulta que los principales dirigentes de la Unión Soviética son los jefes del partido, lo que viene a constituir un sistema vertical en la jerarquía de los órganos estatales, la autoridad máxima será el Partido Comunista que es el único que dirige la causa de la sociedad comunista.

## CAPITULO SEGUNDO

### CHINA

Asia es un continente rico en contrastes geográficos - posee las llanuras más extensas y las montañas más elevadas de la tierra, así como la depresión más profunda. Tiene todos los climas; cálido y húmedo en el Sur; desérticos y templados en varias comarcas centrales, y fríos, en el Norte. Contiene más de la mitad de la población de todo el orbe distribuida, en forma desigual, en los distintos países que abriga ese continente y en el que conviven individuos de todas las creencias religiosas.

China se encuentra situada en el extremo oriente, es uno de los Estados más viejos de la tierra y toda la vida ha representado un misterio, quizás, por la influencia geográfica que en cierto modo explica su aislamiento, en otras palabras por su estructura física. Todo es grandeza en esta nación, cultiva distintos productos por lo que no necesitaba de exportaciones; sus habitantes trabajadores infatigables, son dueños de un gran sentimiento y amor por sus tradiciones.

Junto a los elementos naturales aparece el genio e inteligencia del hombre que se manifiesta en la Gran Muralla, una de las maravillas de la antigüedad, construida con el fin de contener los ataques de los

nómadas del norte, los tártaros, que representaban un constante peligro para la cultura china.

A reserva de este aislamiento fraccionado por el progreso de la técnica en la navegación y por la actividad comercial que presenció Europa durante el siglo XI; los mercaderes son los primeros en emprender audaces viajes en busca de mejores mercados. En este terreno se destacan los genoveses y portugueses en sus viajes hacia el Asia Central, la India y la exótica China, considerada por mucho tiempo como la frontera del mundo, aquellas lejanas comarcas ofrecían un vasto mercado a los productos de Occidente, y a la vez, las mercancías de fabricación Oriental rendían grandes beneficios en Europa; aún hoy en día estos productos son de gran estima por su extraordinaria comunión con las representaciones biológicas.

Entre los viajeros-mercaderes-exploradores destaca la figura de Marco Polo, quien en sus relaciones permite que la historia de las ideas políticas aumente su riqueza al anotar que el sistema del gobierno chino en la antigüedad, consistía en una organización estatal de tipo centralista con predominio de los Hans que centralizaron todos los asuntos del gobierno. El reino estaba fraccionado para la administración en treinta y cuatro provincias, gobernadas por doce grandes barones auxiliados por intendentes, ambos funcionarios habitaban la ciudad de Cambaluc, de donde

partían diversos caminos hacia las provincias más lejanas del reino.

La historia política muestra una excepción con respecto a China, en donde no existieron castas, de tal manera, que cualquier individuo que por sus dotes de inteligencia podía llegar a desempeñar cargos públicos y administrativos, los exámenes literarios permitían a cualquiera - sin condición de clase, la posibilidad de alcanzar las más altas dignidades - del Estado.

En nuestro somero recorrido por los anales históricos de China, no podemos pasar por alto a Confucio, notable político-filósofo. - El confucionismo es un conjunto de doctrinas morales políticas y religiosas. La interpretación que hace el filósofo del primer elemento de sus escritos - estriba en el principio de que los hombres son buenos por naturaleza y que - la bondad se desarrolla a través del estudio, teniendo como fin el perfeccionamiento del hombre por medio del ejercicio de las principales virtudes: el amor, la justicia, la sabiduría, la sinceridad y la piedad.

En el terreno político justifica la figura del emperador a quien considera el padre y madre del pueblo, de tal suerte, que es el máximo y supremo jefe de toda la nación, único ser supremo en inteligencia y - razonamiento; a los funcionarios gubernamentales los coloca en lugares con - forme a los exámenes rigurosos que deben aprobar.

En los escritos políticos de Confucio la regla fundamental es: "No hagas a los demás lo que no quieres que te hagan a tí". Interpretando esta máxima, consideramos por nuestra parte lo siguiente que la inspiración del filósofo consiste en que los líderes del pueblo no abusen del poder y en esta forma se obtienen buenos gobernantes y gobernados, reinando la armonía entre ambos y como consecuencia el fortalecimiento de las instituciones políticas.

La problemática social que China ha enfrentado ha obligado a sus dirigentes a adoptar diversos sistemas políticos tratando siempre de encontrar el mejor beneficio a la colectividad; en esta forma, los chinos contemporáneos han elegido la doctrina del comunismo para justificar toda su organización estatal.

El comunismo chino es producto de una guerrilla organizada en el campo, enlazado en forma armónica el campesino y el militar. Al primero correspondió desempeñar el papel de la zorra, o sea, escapar en forma astuta a través de los vericuetos montañosos sin dejar rastro para desconcertar al enemigo; a los segundos les tocó el papel del león, o sea realizar ataques. Con este principio de Maquiavelo logran derrotar al antiguo sistema e imponer una nueva ideología social.

El sistema político chino es parecido a la organización estatal soviética. La autoridad popular china deriva del Consejo Nacional

del Pueblo, así que, toda la actividad legislativa, ejecutiva y judicial, deriva de este organismo, característico del mundo comunista que en esta forma niega el principio de la división de poderes. La organización en "...general sigue al modelo de la URSS: Asamblea, Presidium, Consejo de Ministros. El Parlamento está formado por una sola Cámara, cuyo mandato dura cuatro años. Recibe el nombre de Asamblea Nacional de los Representantes del Pueblo Chino. El presidium, denominado Comité Permanente, está dirigido, por un Presidente, los vicepresidentes y un secretario. Posee atribuciones análogas a las del Presidium del Soviet Supremo de la URSS. Igualmente, el Consejo de Ministros -llamado Consejo de Estado- ejerce funciones casi idénticas a las del Consejo de Ministros de la URSS". (1).

China no es la excepción. En su sistema político también predomina la influencia del presidente, como en todos los países del mundo moderno, le corresponde ser el jefe de las fuerzas armadas de mar, tierra y aire; es el único personaje político que puede convocar a una Conferencia Suprema del Estado para decidir asuntos importantes del país. "Esta Conferencia que... debe emitir su parecer sobre los asuntos importantes del Estado, está destinada a prevenir los conflictos importantes entre órganos; se esfuerza igualmente por explicar las decisiones tomadas por las instancias supremas del Partido" (2).

El aspecto judicial guarda enorme semejanza con el

1. Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona 1971, Ediciones Ariel, p. 469.
2. Anfric Maurion, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona 1971, Ediciones Ariel, p. 776.

soviético, así, existe un Tribunal Supremo que dirige la administración judicial, el jefe máximo surge de entre las filas del partido.

En China se ha producido un cambio en todo lo relativo al campo cultural, introduciendo nuevos métodos para la enseñanza superior, este movimiento denominado Revolución Cultural produce "...un cambio acelerado y amplio en todos los terrenos, desde la ciencia, la sanidad, la educación y la investigación académica hasta la moral y las relaciones personales, las sociales, el esparcimiento y el arte. Significa, por ejemplo, la introducción y la aplicación de la moderna ciencia agrícola y médica, la educación universal, la creación de una literatura 'popular' y la sustitución de los matrimonios tempranos y arreglados, por matrimonios maduros y libres. En términos marxistas, todos estos aspectos de la vida forman parte de la 'sobreestructura' de la sociedad; son instituciones sociales secundarias que descansan en último término sobre la 'base económica', el factor primario en la determinación del desarrollo social". (3).

## CAPITULO TERCERO

### YUGOSLAVIA

Después de la segunda guerra mundial numerosos Estados surgieron a la vida teniendo como principal sistema político el socialismo, quizás porque en aquellas regiones predominó ampliamente y así se manifestó la actividad de los comunistas cuyas estructuras ideológicas reemplazaron completamente a las nuevas instituciones.

Yugoslavia es uno de los países que surgieron como consecuencia de la segunda conflagración mundial. Para la organización de su vida estatal se inspira en el marxismo-leninismo, a reserva de, que lo interpreta de manera distinta. " Ha sido la primera que, por sus instituciones originales, y por su estilo de vida política, ha abandonado la vía soviética e instaurado un régimen político particular. Gracias a Yugoslavia, los otros países socialistas han visto reconocer por parte de la URSS, el 3 de julio de 1955, la pluralidad de vías hacia el socialismo. El ejemplo yugoslavo ha tenido, por tanto, una considerable influencia sobre sus vecinos "(1).

Los principales organismos políticos son: la Asamblea Popular Federal, El Presidente de la República y un Consejo Ejecutivo.

---

1. André Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona 1971, Ediciones Ariel, p. 755.

La autoridad máxima, al decir Jovan Djordjevich, es la Asamblea Popular Federal, institución fundamental del Estado. " La ley constitucional federal subraya sus dos caracteres fundamentales: por una parte, es 'la representante de la soberanía popular'; por la otra, es el 'órgano supremo de la federación' " (2). Sus integrantes duran cuatro años, la institución puede prorrogar su mandato en caso de que se presente una crisis, sólo mientras ésta dure, o bien, disolver la Asamblea antes de que expire el término legal.

La Asamblea Popular, como principal motor del Estado, goza de una serie de facultades pudiendo citarse entre otras las siguientes: -

- " a) En materia de revisión constitucional, de legislación y referendun. -
- b) La Asamblea es la única competente para establecer el plan económico y el presupuesto. c) La Asamblea no es un órgano legislativo; es igualmente la institución política central del país. De ello reviste que tenga el poder de decidir la orientación general de la política extranjera y de la política económica. Es igualmente competente para todas las medidas relativas a la política interior, dentro del marco de la Federación. d) ... la Asamblea elige al Presidente de la República, a los miembros del Consejo Ejecutivo Federal, a los jueces de la Suprema Corte Federal. Puede igualmente relevarlos de sus funciones. La renovación del Presidente de la República, de los miembros del Consejo Ejecutivo Federal y de los jueces de la Corte Suprema Federal es un acto esencialmente político. Equivale a una toma -

---

2. Jovan Djordjevich, Yugoslavia, Democracia Socialista, Segunda Edición - 1966, p. 165.

de posesión política de la Asamblea respecto al cuerpo que ha elegido o de los individuos que compone ese cuerpo. e) Es a la Asamblea a la que pertenece el poder de realizar dos actos políticos de alcance internacional: la proclamación del estado de guerra y la concertación de la paz. f) La Asamblea dispone de una competencia exclusiva: 1) Apremiar la conformidad de las Constituciones de las Repúblicas federadas con la Constitución Federal y de las leyes de las Repúblicas federadas con las leyes federales; 2) otorga la amnistía a los autores de infracciones definidas por la Ley Federal; 3) Aprobar los cambios de fronteras entre las Repúblicas federadas y regular las diferencias de orden territorial entre esas Repúblicas " (3).

Dentro de la estructura política de la Asamblea Popular Federal predomina el multiconsejo, pues se compone de cinco consejos, que son: El Consejo de las Nacionalidades; El Consejo político e institucional; El Consejo Económico; El Consejo para la Educación y la Cultura y El Consejo para los Asuntos Sociales y la Salud.

La Asamblea es auxiliada en sus actividades por dos comités: el comité administrativo que maneja y elabora el presupuesto; y el comité de elecciones que examina y admite las proposiciones de elección o revocación de los jueces.

Igualmente, dispone de cinco comisiones, una de ellas para interpretar las leyes y las otras cuatro para determinar el texto de las

---

3. Djordjevich, ob. cit., p. 166-169.

mismas en las lenguas servia, croata, eslavona y macedonia.

El principal Consejo es el de Nacionalidades, pues en caso de conflicto es el único que permanece pues los demás desaparecen. Las iniciativas de leyes son examinadas por el consejo que le compete, debido a la compleja organización que envuelve a la Asamblea.

Los diputados yugoslavos gozan de los clásicos privilegios que las constituciones del mundo consagran y manifiestan la conquista de la democracia al derrotar al absolutismo, el fruto de esta lucha es la inmunidad parlamentaria, a reserva de, que en Yugoslavia este principio es más amplio, no sólo es característico del diputado, sino también embarga a los jueces que en su delicada misión son quienes más ataques reciben; a los militares en servicio activo, por su profesión pueden serles imputados actos de los cuales no son culpables, ya que su principio fundamental es la obediencia a sus superiores.

El sistema electoral yugoslavo, establece diversas incompatibilidades: un diputado no puede ser a la vez un funcionario público, de esta suerte, no puede desempeñar un puesto en la maquinaria gubernamental, también se prohíbe la reelección, nadie puede ocupar el mismo cargo que ya con anterioridad había desempeñado. La renovación de la Asamblea es parcial, sólo la mitad de sus miembros son renovados en cada elección.

El presidencialismo en Yugoslavia es de notable supremacía sobre los demás órganos del Estado; su titular goza de enormes facultades, llegando al extremo de disolver los Consejos en caso de desacuerdo entre ellos y el presidente; es decir, que no acepten una ley que el presidente estime necesaria para la nación; además, puede vetar las decisiones del Consejo Ejecutivo; en caso de guerra, dispone de la facultad de legislar solo mientras dure la situación anormal; promulga leyes y decretos; ratifica los tratados internacionales; revoca a los funcionarios del servicio exterior de su país; recibe cartas credenciales de los diplomáticos extranjeros acreditados en la nación; confiere condecoraciones, etc., este es el único país que concede amplias prerrogativas, en forma incipiente se acepta la división de poderes, la manifestación del predominio del presidente es un fenómeno mundial.

El Tribunal Constitucional es el que dirige la administración de la justicia del país, así como, define si la ley está acorde con la Ley Fundamental; también funge como árbitro en los litigios entre la Federación y los Estados; determina cuáles son los tribunales que pueden conocer de los casos que se presentan.

Yugoslavia, a diferencia de los demás países socialistas, difiere principalmente de la URSS. Este último desea que todos los estados comunistas se presenten en un bloque para la defensa del socialismo, encabezados por la nación más potente, lo que equivaldría a un dominio de

Rusia sobre las demás naciones. En cambio, los yugoslavos precisan la igualdad de todos los integrantes del socialismo, teniendo como motor la autodeterminación y que cada país determine el camino a seguir para el mejor desarrollo del comunismo en el mundo.

Yugoslavia, advierte dos males que han desvirtuado al comunismo soviético, que es la burocracia y el centralismo"... los yugoslavos acusan al comunismo ruso de haberse desviado hacia el burocratismo y el centralismo. En lugar de dirigir progresivamente hacia la desaparición del Estado y de su organización, el régimen soviético ha desarrollado, por el contrario, una privilegiada casta burócrata. El Partido Comunista de la URSS ya no es movido por las masas, sino por un puñado de individuos todo poderosos. El Estado soviético, en su conjunto, está en manos de una potente oligarquía de funcionarios. Marx y Lenin exigían justamente lo contrario, aún previendo y denunciando los peligros de evolución hacia la democracia. Tal evolución lleva a una centralización paralizadora: concentración política, que somete toda decisión a la instancia superior, sin intervención de los ciudadanos; centralización intelectual, que pone toda la vida cultural en manos de un pequeño grupo todopoderoso; centralización económica que arrebatada a los trabajadores el control de la producción, confiándolo a los burócratas del Estado" (4).

---

4. Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona 1971, Ediciones Ariel, p. 465.

C A P I T U L O VREALIDAD POLITICA DE LA DIVISION  
DE PODERES

- Capítulo primero. - La preeminencia de un Partido y la crisis en la División de Poderes.
- Capítulo segundo. - La supremacía del Partido Comunista en el Gobierno Socialista.
- Capítulo tercero. - Supremacía del Poder Ejecutivo en México.
- Capítulo cuarto. - Situación actual de los otros dos Poderes.

## CAPITULO PRIMERO

### LA PREEMINENCIA DE UN PARTIDO Y LA CRISIS DE LA DIVISION DE PODERES

Al triunfo de la Revolución Mexicana, los jefes del movimiento armado que habfan tenido una extraordinaria influencia en la región donde desplegaron su actividad, dan vida a grupos políticos regionales autónomos, regresando en esta forma al caciquismo del siglo pasado; sin embargo, los caudillos más sobresalientes e inteligentes se preocupan por organizar un partido único que asegure a la familia revolucionaria el dominio político, restando para ello autoridad a los militares que fungen como caciques y a los jefes de los partidos locales. El siguiente paso es absorber grupos campesinos y obreros, y además, se toma como principios esenciales los postulados de la revolución. Así nos lo confirma González Cosío con las siguientes palabras "Sólo con el nacimiento del siglo XX se inician en México los partidos políticos propiamente dichos. La Revolución Mexicana, una vez conquistado el poder, creó su partido, primero con los jefes de los distintos grupos militares, después con los núcleos de obreros y campesinos. La situación revolucionaria y la índole de la lucha... permitió la formación de grupos locales y regionales autónomos, que sólo reconocían a su propio jefe. Como consecuencia del poder adquirido y de la cohesión que se adquiere en las batallas, los distintos grupos milita--

res revolucionarios enraizaron su fuerza en las distintas regiones del país, volviendo a un nuevo caciquismo típico del siglo XIX. El partido formado por la Revolución paulatinamente fue centralizando las decisiones más importantes" (1).

El partido de la revolución es fundado en 1929 y desde esa fecha nunca ha perdido una elección presidencial. Los elegidos siempre han adoptado los principios revolucionarios del partido oficial. Lo anterior lleva a una concentración del poder en beneficio del Ejecutivo por su predominio sobre los otros dos poderes, se puede hablar de una crisis de la división de poderes.

En la historia política de México la doctrina de la trinidad de poderes sólo ha sido una figura ficticia, pues siempre ha existido la preeminencia de un poder que rompe la filosofía política de la división de poderes. Así nos encontramos que a principio de este siglo el Legislativo no alcanza a entender la libertad que el apostol de la revolución le otorga, debido a que en esta época esa corporación estaba integrada por intereses conservadores, enemigos del movimiento armado de 1910, ajenos al futuro del país, y así: " La Cámara de Diputados sólo en el pasado presentó fuerte oposición. Durante la presidencia de Madero hay un poderoso grupo de diputados de oposición que es encabezado por el famoso 'cuadrilátero', representante de las ideas y los intereses del porfirismo" (2).

1. Arturo González Cosío, México: cuatro ensayos de sociología política, Primera edición, U.N.A.M. 1972, p. 138-139.
2. Pablo González Casanova, La democracia en México, Sexta edición, México 1974, p. 30.

El día de hoy corresponde al Poder Ejecutivo, depositado en una sola persona, ejercer las facultades que la Constitución le señala ejerciendo una función de dominio sobre los otros dos poderes. En otras palabras, "... el llamado equilibrio de los tres poderes ha sido una ficción jurídica bajo cuya máscara en la República ... el ejecutivo ha ejercido una hegemonía sobre el legislativo y el judicial" (3).

La crisis se origina por la carencia de moral; por el control del mando que desde hace tiempo la clase que pertenece a un solo partido ha sabido mantenerse en la cúspide de la política nacional. La Constitución ha permitido el multipartidismo, pero la Revolución creó firmemente uno, el estructurado por la mayoría, el PNR, luego PRM y ahora PRI. La falta de grupos políticos opositores capaces de poseer un espíritu de lucha en forma constante y pacífica nos obliga a establecer que su actividad sólo es manifiesta ante la proximidad de las elecciones, por lo que carecen de completa organización y de un programa de actividades que sea conocido por el pueblo, la falta de eficacia de los opositores llega a un extremo de calamidad, cuando se observa que no conocen los principios políticos de su partido; de ahí las bifurcaciones que se registran en su seno. Causa admiración como los pequeños grupos opositores apoyan al candidato que el partido oficial lanza a ocupar el peldaño que quedará sin representante; en esta forma expresan su falta de acción política y de cohesión en sí mismos al reconocer la superioridad de un grupo que se encuentra en el poder.

---

3. Adolfo Korn Villafañe, Derecho Público Político, Tomo I, p. 171.

Esta forma indirecta de adhesión es porque los principales dirigentes buscan en lugar de elección popular, resultando de ello que no pueden oponerse al Ejecutivo porque éste les otorgó dicha canonjía; además de que la mayoría que integra el Legislativo pertenece al partido de donde es jefe el Presidente de la República y oponerse a sus iniciativas sería ir en contra de su director lo que podría cortar la carrera política del diputado, senador, gobernador y aún de presidentes municipales. De ahí que en gran parte la crisis que origina la preeminencia de un poder que no encuentra oposición para dominar a los demás poderes federales.

"Teóricamente, la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aún cuando formal o abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputado, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto

de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad del presidente" - (4).

Por nuestra parte consideramos que a los dirigentes - de los partidos que carecen, como dijimos, de organización, de programas y de espíritu cívico de lucha, no es posible considerarlos como políticos, - porque el político es el que toda su vida vive en constante inconformidad, y lucha por adquirir cada vez más bienestar para la comunidad y no tiene en cuenta el favoritismo que lo lleve a ocupar una curul para lucrar y tener - una vida cómoda; estos equivocados hacen con su actividad errónea que - principalmente el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial vivan a la sombra del Ejecutivo que posee una enorme autoridad en todos los aspectos.

Este sistema que utiliza el partido oficial para destruir la oposición y eliminar cualquiera organización que pueda sustituirlo - por vía electoral reduce la representación del pueblo. El gobierno, compuesto de un solo partido, para difundir los puntos de vista y justificar todas las actividades de sus partidarios ocupando un lugar dentro de la maquinaria administrativa con lo que anula toda la acción de otros partidos políticos.

---

4. Daniel Cosío Villegas, El sistema político mexicano, Segunda edición, - México 1972, p. 29.

La crisis de la división de poderes es en buena parte crisis del Legislativo y Judicial, respectivamente. Los integrantes del parlamento son apoyados por el Presidente de la República, quien en esta forma congestiona las Cámaras de admiradores y partidarios subordinados a su capricho, por lo que en ningún momento representan el verdadero sentir del pueblo mexicano" ... En consecuencia... el candidato electo no representa intereses colectivos más o menos extensos o trascendentes, sino voluntades individuales, cuya aglutinación en vía política se proyecta siempre en servicio de los querer es más prosaicos" (5).

"La conversión de titular de una masa de competencia caudillo de un pueblo ha sido favorecida también por la relativa debilidad de los otros órganos constitucionales, especialmente en el Congreso, en que el pueblo... ve frecuentemente una representación de intereses parciales, tanto en el aspecto legal como en el social, y en algunos parlamentarios unos testaferros de intereses inconfesables. Frente a esta parcialidad social o localista, el Presidente por su método de elección y por sus funciones, representa el pueblo... una encarnación nacional, de los intereses totales frente a los intereses parciales; en resumen se considera como peculiar representante del pueblo" (6).

Diáfano se distingue que no hay una verdadera representación popular en el Congreso de la Unión como consecuencia inme

5. Ramón Infesta, Derecho Constitucional, Segunda edición, La Habana 1954, p. 299.

6. Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, Séptima edición, Madrid 1964, p. 383.

diata la carencia de responsabilidad en los cuerpos colegiados; algunas veces los representantes no conocen bien el distrito que los eligió, menos aún mantienen contacto directo y constante con el pueblo en general para conocer sus inquietudes y puntos de vista de los problemas del país; por otro lado, se siente el carácter personalista del partido oficial que asienta más aún la crisis política en los órganos constitucionales.

Las Cámaras se convierten en instituciones burocráticas; además la psicología del pueblo es particularmente individualista, apuntando en cierta forma la preeminencia de un solo órgano. Los miembros del Congreso representan en realidad a su partido, pues es notorio que en los debates los legisladores se inclinan por el compañero de partido, olvidando la misión más importante: ver si al pueblo le convienen o no las soluciones tomadas, a reserva de que últimamente se ha dejado sentir en forma raquítica la oposición de los diputados de partidos.

En las Cámaras se encuentran individuos que no tienen una adecuada formación para desempeñar el puesto de elección popular para los que han sido designados, separando en forma extrema a los intelectuales; ello es explicable porque conocen sus derechos que podrían ejercer y porque además no se prestan al juego político pues su carácter y la formación cultural que poseen no se los permite, al no estar acostumbrados al soborno, o bien, a engrandecer a un individuo"... Se dice con frecuen-

cia, en efecto, que las funciones legislativas no han conseguido atraerse a las más brillantes élites, y que los miembros del congreso son, en la mayoría de los casos, reducidos políticos locales, deseosos de hacer fortuna, fáciles de corromper, a los que les falta experiencia o espíritu cívico ... " (7), pues en los debates se observa la falta de fundamentos filosóficos, políticos, sociales y económicos; la tribuna es el medio para atacar a los opositores de otros partidos. En esta forma manifiestan que no conocen sus principales funciones, y dando carnes a la división de poderes con sus actitudes.

Según parece, los parlamentarios han olvidado el principio político de John Locke cuando éste habla en el capítulo XII que denomina "Del poder legislativo, del poder ejecutivo y del poder federativo de la comunidad política", en cuya parte respectiva dice: "... el poder legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas ... el poder de hacer leyes" (8) aunque, la delegación que hace el Legislativo a favor del Ejecutivo prueba errores en el planteamiento de las cuestiones.

La influencia en la división de poderes de un partido oficial detentador del poder desde que se fundó convierte al Estado - según, verifica Kelsen - en un "Estado de un solo partido" acentuando las consecuencias de una falta de equilibrio entre los órganos constitucionales.

7. Jacques Lambert, *América Latina*, Segunda edición, Madrid 1970, p. 550.  
8. John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Primera edición 1973, Editorial Aguilar, p. 110.

Podemos decir que en forma mínima el Judicial goza de cierta autonomía" ... Dentro del Estado democrático, el poder judicial conserva cierta independencia, porque el objeto de éste es la eliminación del poder despótico. Pero en el Estado unipartidista, tanto el derecho como los jueces que lo interpretan, pueden llegar a parecer 'oposicionistas'. Entonces, de la misma manera que la educación y la religión, ellos también deben ser alineados y la ley en lugar de convertirse en la defensa contra un poder arbitrario, se convierte en otro instrumento para la realización de la Voluntad General" (9).

El Poder Judicial en México guarda aún cierta libertad y con timidez se opone al desmedido poder del Presidente de la República, dando en forma incipiente un pequeño contrapeso, principio clásico de la división de poderes, porque "... En México no existe la costumbre de atacar públicamente a la persona del presidente con la palabra oral o escrita. Si se hacen críticas de funcionarios administrativos en los más altos puestos, usualmente se puntualiza que las deficiencias no son debidas a los errores presidenciales" (10).

Un elemento más de extraordinaria importancia para la vida política, es la falta de educación en todos los aspectos, pues somos un país eminentemente rural a donde la cultura es difícil que penetre ya

9. R. H. S. Cressman, *Bibliografía del Estado Moderno*, Primera edición, F. C. E. México 1971, p. 307.

10. Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*. Tercera edición, México 1974, p. 49.

sea por las barreras de las grandes distancias o por la geografía del país - que impiden en gran parte que el ciudadano intervenga en la vida política de la Nación; un apuntalamiento más lo encontramos cuando el propio Constituyente en la Ciudad de Querétaro dotó al Ejecutivo de la prerrogativa de que puede libremente nombrar a sus colaboradores para desarrollar con plenitud su acción administrativa; para lo cual tiene en cuenta las peticiones de los principales líderes sindicales que son los más indicados a ocupar un puesto administrativo entonces" ... El gobierno es así gobierno de los amigos" (11), principio que podemos aplicar a nuestro sistema de la siguiente manera; Gobierno de un partido para ayudar a los miembros del partido.

A reserva de que debemos enfatizar que el partido político predominante en el ambiente político nacional, al adoptar como principio los postulados revolucionarios ha mantenido vivo el espíritu de la reforma social, y sostener los principios de la Revolución Mexicana de 1910 es impedir que el partido sea conservador porque la mayoría de los postulados que dieron origen al movimiento armado no se han cumplido eficazmente. En esta forma el partido político nacional es verdaderamente político por su inconformidad porque la Revolución Mexicana aún no ha alcanzado pleno desarrollo económico y social.

---

11. Segundo V. Linares Quintana, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Tomo VIII, Ediciones Alfa 1963, p. 171.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA SUPREMACIA DEL PARTIDO COMUNISTA EN EL GOBIERNO SOCIALISTA

En los distintos sistemas políticos comunistas aparece el partido único que se vigoriza notablemente a raíz de la segunda guerra mundial, al organizar un solo bloque para poder detener al invasor en su marcha. En esta forma el partido desempeña una verdadera acción para defender el territorio, la soberanía y la libertad de los pueblos. Una vez terminada la crisis mundial que tantas vidas costó, el partido inicia una campaña para mostrar su superioridad política y, a la vez, para terminar con los embriones de partidos que pudieran florecer en la vida nacional.

Los principales líderes comunistas manifiestan abiertamente lo grande, glorioso y justo que es el partido y consolidan su acción a través de programas que tienen como principal objetivo combatir a los explotadores. Como vía de ejemplo citaremos al partido comunista chino. "El programa fundamental del partido comunista chino es el de derribar definitivamente a la burguesía y todas las demás clases explotadoras, sustituir la dictadura de la burguesía por la dictadura del proletariado y asegurar el triunfo del socialismo sobre el capitalismo. El objetivo final del partido es la realización del comunismo". (1).

---

1. Edgar Snow, China la larga revolución, 1972, p. 289.

A pesar de que es necesario notar que a la cabeza del sistema gubernamental domina un partido que ejerce una dictadura, hecho que cualquiera que sea su justificación va en contra de la esencia de la democracia que ha sido constante víctima de los distintos sistemas políticos del siglo XX. Los comunistas usan la democracia como una máscara para establecer una dominación, el sistema ha permitido que exista solamente un grupo de privilegiados que dirigen todas las actividades de la nación.

El partido se fortalece al ser el único que viene a representar a todos los trabajadores de la industria, del campo e intelectuales y como credo, el marxismo-leninismo; así se transforma en un poderoso núcleo integrado por millones de individuos, lo que permite tener en sus manos el monopolio político. "Se trata de un partido, es decir, de una organización que agrupa a ciudadanos con una misma ideología política y unos mismos objetivos políticos, que presenta candidatos en las elecciones... el partido único: goza del monopolio de la representación política, puesto que no se tolera a ningún otro partido" (2). Sus dirigentes siempre han sido un pequeño grupo de hombres. En el caso de Rusia primeramente fueron Lenin y Trotsky, más adelante Stalin y así sucesivamente, cada uno de ellos ha utilizado al gobierno como instrumento para consolidar al partido y fortalecer su actividad; a reserva de que, no siempre se manifiesta la voluntad de varios individuos, sino, que, puede suceder que sea la de un solo hombre, como es la de Mao en China.

2. Maurice Duverguer, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona 1971, Ediciones Ariel, p. 415.

La voluntad de los dirigentes debe cumplirse, el que se llegue a oponer será destituido del cargo que ocupe dentro del gobierno y es expulsado del partido, cortando en esta forma su carrera política y perdiendo los privilegios que le habfan otorgado, por lo que es muy difícil que un funcionario se oponga a las decisiones de los dirigentes, siendo ésta una de las muchas causas del predominio del partido comunista en el gobierno.

Los estatutos que organizan al partido se basan en los escritos de Marx, que se profesan como un credo por la élite privilegiada a la cual es muy difícil pertenecer por la serie de requisitos que se exigen para ingresar en el Partido, en Rusia "... el partido comunista de la Unión Soviética no tiene abiertas las puertas para el primero que llega. Con frecuencia, se le llama el partido de la " élite ". Es un organismo compuesto y unificado, que se distingue por sus contornos pronunciados de la masa general de los ciudadanos y deliberadamente no quiere aumentar de volumen para que sea posible una rígida disciplina y la imposición de patrones estrictos ". (3).

Las ventajas de formar parte del partido son enormes; se llega a él con el objeto principal de llegar con el tiempo a ocupar un lugar principal en el partido y en el gobierno, lo que viene a significar una vida de comodidades y bienestar familiar, de esta suerte, se disfrutan de

---

3. Harold Zink, Los Sistemas contemporáneos de Gobierno. p. 737.

enolumentos que muy difícilmente se pueden obtener fuera de la política, -  
 estos privilegios se caracterizan, entre otras cosas, en el uso de automó- -  
 vil, casas para vacacionar, elegancia, mejores servicios médicos y, sobre -  
 todo, los hijos tienen mejores oportunidades para ingresar a la enseñanza -  
 superior.

Causa verdaderamente sorpresa advertir como las -  
 mismas Constituciones definen la actividad del Partido Comunista y con ello -  
 la jerarquía que ocupa en la organización estatal, así, el artículo 126 de la -  
 rusa establece: "De conformidad con los intereses de los trabajadores y a -  
 fin de fomentar la iniciativa de organización y la actividad política de las -  
 masas populares, se garantiza a los ciudadanos de la URSS el derecho de -  
 agruparse en organizaciones sociales: sindicatos, asociaciones cooperativas, -  
 organizaciones juveniles, deportivas y de defensa, sociedades culturales, -  
 técnicas y científicas. Los ciudadanos más activos y más conscientes que -  
 forman parte de la clase obrera, de los campesinos trabajadores y de los -  
 intelectuales trabajadores se agrupan voluntariamente en el Partido Comunis -  
 ta de la Unión Soviética, destacamento de la vanguardia de los trabajadores -  
 en su lucha por edificar la sociedad comunista y núcleo dirigente de todas -  
 las organizaciones de los trabajadores, tanto sociales como del Estado".

En igual forma establece la Constitución de China en su -  
 artículo 2 al mencionar: "El Partido Comunista de China es el núcleo de to- -  
 do el pueblo chino. La clase obrera ejerce su dirección sobre el Estado a -

través de su destacamento de vanguardia, el Partido Comunista de China".

La organización de los partidos comunistas de los distintos países que adoptan el sistema comunista, es idéntica, aunque con pequeñas modificaciones: el partido para dominar plenamente hace uso de diversos elementos que le permiten abarcar toda la vida de la nación: "Entre los más notables, están los siguientes: 1) las agrupaciones juveniles, 2) las escuelas y las universidades, 3) la policía política, 4) el Ejército Rojo, 5) la prensa y la radio, 6) los sindicatos, y 7) los grupos culturales" (4).

A través, de estas agrupaciones se va imponiendo la ideología y el adoctrinamiento de la dictadura del proletariado; desde pequeños se les va haciendo comprender los principios del comunismo y borrando todo indicio de mentalidad burguesa.

Es extraordinaria la dominación que ejerce el partido comunista en todos los niveles de la vida juvenil soviética, llegando incluso a actuar dentro de la vida familiar y escolar. "Las relaciones familiares son fuertes en la Unión Soviética; pero, si surge un conflicto entre el grupo juvenil y el hogar, es el primero el que tiene oficialmente la razón, y la juventud debe informar a las autoridades competentes de cualquier abandono o falta de los padres, aunque esto lleve consigo la condenación del pa-

---

4. Zink, ob. cit., p. 755.

dre o de la madre a un campamento de trabajos forzados. Los grupos juveniles y las escuelas van de la mano y cooperan, no compiten. Sin embargo, en caso de conflicto, son las escuelas las que tienen que ceder, suprimiendo las clases o acortándolas para que la juventud pueda tomar parte en el programa de las agrupaciones juveniles y comunistas" (5). Nos encontramos así, que la educación está estrechamente ligada al partido, que la utiliza como un instrumento eficaz para obtener en el futuro buenos ciudadanos que están acordes con los principios del comunismo y al que aceptan plenamente convencidos de lograr un mejor medio de vida social.

La política que desempeña la policía es mantener el orden dentro del Estado y del partido; igualmente, proteger a ambos organismos de ataques del exterior. El ejército es una corporación de varios millones de individuos, aunque, podemos decir que no tiene ambiciones de ser el principal y único edificio político del país, siendo un fuerte sostén del único partido del Estado. Los sindicatos, la radio, la televisión, la prensa, las actividades de las bellas artes están absolutamente controladas.

La preeminencia de un solo partido sobre el gobierno lleva a excluir completamente la división de poderes, precisamente, no se acepta en estos sistemas la clásica doctrina porque podría producir una división en las funciones y entonces se caracterizaría las actividades de cada órgano gubernamental federal o local y la labor del partido, lo que ven-

---

5. Zink, *op. cit.*, p. 757

drfa a constituir en cierta forma la separación de ambos organismos en el-  
escenario polftico de nuevas entidades polfticas lo que equivaldrfa a com---  
partir el poder.

## CAPITULO TERCERO

### SUPREMACIA DEL PODER EJECUTIVO EN MEXICO

La tradición política del pueblo mexicano ha sido siempre en el sentido de que la dirección del Estado se encuentre en un solo individuo, salvo contadas excepciones. Los sistemas políticos que predominaban en el mundo prehispánico son antecedentes del sentido carismático del Ejecutivo, la forma de gobierno que ejercieron fue la monarquía absoluta, el rey era el supremo sacerdote y máxima autoridad civil legalmente su poder no tenía límite, aunque dicha facultad se restringía en cierta manera ante los intereses de las clases sociales poderosas como eran la sacerdotal, la militar, la nobleza y la aristocracia.

El monarca indígena poseía enormes prerrogativas, entre ellas, el nombramiento de los principales funcionarios públicos que por lo general pertenecían a la nobleza; además, resolvía en forma definitiva las apelaciones de los distintos casos que se le sometían a su consideración.

Dando un salto dentro de nuestras tradiciones políticas, abordamos la época colonial y advertimos que en la Nueva España las principales decisiones políticas, el gobierno y la administración se encuentran-

en las manos de un individuo denominado Virrey representante del rey en la Colonia. En su persona se encuentra el poder Ejecutivo; es capitán general del ejército y Presidente de la Real Audiencia; era, pues, el único órgano en donde se depositaba el Poder.

El Virrey tenía extraordinarias facultades administrativas y judiciales, de la eficacia de este personaje dependía en gran parte la burocracia colonial; además, era agente unificador y conciliador de los diferentes grupos con intereses particulares, quedándole poco tiempo para ocuparse del bienestar social; igualmente desempeñaba el papel de aplicar las leyes y resolver las contiendas judiciales.

"El Virrey era el astro mayor del sistema gubernativo. Las Leyes de Indias le dieron la categoría de representante de la persona real, y efectivamente eso fue en primer lugar: encarnación y representación de la majestad, la cual se reflejaba en el ceremonial, la corte y la guardia. Por razón de cargo, el virrey era jefe de todas las grandes secciones del aparato gubernativo colonial. De la militar, como capitán general; de la política y administrativa, como gobernador del reino; de la judicial, como presidente de la audiencia; de la espiritual o religiosa, como vicepatrono de la Iglesia; y de la fiscal, como superintendente de la Real hacienda. Pero sus funciones más específicas, las que ejercía en toda su plenitud, fueron las militares y las político-administrativas..." (1) "...

Así entendieron su misión la mayor parte de los virreyes de los siglos XVI y XVII; todos tuvieron buenas intenciones, muchos las realizaron, algunos fueron políticos superiores, que comprendieron admirablemente las necesidades de la sociedad que iban a regir y hallaron los medios apropiados a satisfacerlas" (2).

Durante la lucha de independencia, los grupos armados son encabezados por caudillos y generales, pero siempre encontramos que son dirigidos por un solo personaje o grupos muy reducidos de individuos notables que predominan sobre la mayoría; en otras palabras, es el individualismo hispano y la presencia de la tradición de creer y dar apoyo a un solo hombre dotándolo de poderes. En algunas ocasiones ese personalismo se desvirtúa y va a dar origen al caciquismo y militarismo, grandes males de nuestro país.

Triunfantes las ideas de los independentistas, se organiza el Estado mexicano a través de documentos constitucionales y de notable importancia es para nuestro estudio que en todas las Cartas Fundamentales encontramos el régimen tripartita de poderes de acuerdo con la fórmula del filósofo francés tan en boga en aquella época. A pesar de que la tradición histórica-social se impone y determina el predominio de un órgano; el Ejecutivo.

---

2. Justo Sierra. Evolución Política del Pueblo Mexicano, Segunda Edición. U.N.A.M. 1957, p. 106.

Consideramos adecuadas las palabras de Simón Bolívar quien viene a representar la ideología tradicional de la colonia y del mundo prehispánico, al expresar: " El único modo de gobernar a América es la influencia personal. De nada valen las leyes ante los ojos de nuestros pueblos que no saben lo que ellas significan. Y prosigue: El Presidente de la República viene a ser en nuestras constituciones como el sol, firme en su centro, da vida al universo" (3).

Es curioso que el libertador de varias naciones de América del Sur, proponga un Poder dominante contra el cual, él mismo luchó.

La presencia del caciquismo en la política de México es originado por el latifundismo reinado de un hombre sobre una determinada región por encima de la ley; en donde el déspota es la máxima autoridad, el poder que ejerce generalmente se apoya en la inestabilidad constitucional, el desorden, la inexistencia de mecanismo de expresión de las demandas sociales, en síntesis en el subdesarrollo político que todavía en nuestra época marcha junto con el sub-desarrollo cultural, social y económico; ambiente propicio para el desarrollo del caudillismo político y con ello de el predominio de un poder.

---

3. Simón Bolívar, Obras Completas, Vol. II, 1974, p. 1223.

El profesor Jacques Lambert manifiesta que el caudillismo implica un avance hacia la aceptación de una disciplina nacional integradora que supera en cierta forma los modos feudales de la política personalista, dicho maestro sostiene que: "El caudillismo, dictadura de un cacique más fuerte que los demás, ha sido en general un instrumento brutal y poco sutil, pero eficaz, que inició la sumisión del caciquismo a una disciplina nacional" (4).

En el siglo pasado el régimen militar desarrolla notable influencia contra las invasiones imperialistas, y más tarde incursiona en la política al disputar federalistas y centralistas el control político. El predominio del Poder se refleja en el centro de la organización social del Estado, de esta manera, el que asumía el poder Ejecutivo era el militar más fuerte y de más arrastre popular, quien, constantemente empuñaba las armas para defender su posesión política atacada a través de los clásicos golpes de estado.

Aún a inicios del siglo XX, en las primeras décadas, el predominio del militarismo se deja sentir al terminar la Revolución Mexicana. La mayoría pretende elevarse a la presidencia, porque todos creen tener derechos para ocupar tan elevada magistratura, pero es indiscutible que existieron militares dotados de extraordinario sentido político, con

---

4. Jacques Lambert, América Latina, Segunda edición, Madrid 1970, p. 279.

prestigio propio que venía de su gran probidad, de su conducta severa comprobada en la corrección de su vida personal, en suma, eran hombres de carácter, y, como políticos, procedieron por medios de transacciones y actos de autoridades para imponer sus decisivos esfuerzos contra el caciquismo civil y militar.

El gobierno de Obregón se caracteriza porque durante su mandato se inicia la destrucción física de los principales jefes militares, victoria que culmina con el triunfo de Celaya, al derrotar la rebelión huertista en 1923. Con el régimen de Calles el ejército se empieza a profesionalizar y le da un matiz político pasivo al facilitar que sus jefes se conviertan en hombres de negocios. Con Cárdenas el organismo militar es una corporación armada que depende por vínculos políticos y jurídicos del Ejecutivo.

Otros elementos que han intervenido para la destrucción del caudillismo es la extensión de las vías de comunicación, la intensificación de la reforma agraria a través de la entrega de tierras a los campesinos, factores que indican la transformación del régimen político-social de México y que señalan la tumba del caciquismo.

La inestabilidad política de la división de poderes abarca gran parte de nuestro proceso histórico, que siempre ha individualizado el Poder, y su concepto se refleja en forma constante y continua hasta lle-

gar a la actualidad en donde la clásica teoría política de la organización del Estado constituye sólo una subordinación de los poderes legislativo y judicial al poder ejecutivo; a reserva de que las amplias prerrogativas del Presidente de la República no sólo la Constitución se las otorga, sino también otros factores de diferente índole jurídica, como es el sistema geográfico. Precisamente, el medio geográfico en el cual se encuentra la Ciudad de México ha determinado que en ella se depositen los poderes federales que nuestra Carta Magna consagra, debido en cierta forma, a la enorme influencia comercial, o sea que, los productos de los estados del sur pasan por la capital con dirección a los estados del norte, y, viceversa, situación que determina una concentración económica que da enormes recursos fiscales concentrados en un solo lugar, naciendo la necesidad de crear los mayores establecimientos bancarios, comercios e industrias; por lo que respecta a la cultura, las mayores instituciones educativas están en la urbe capitalina; en el aspecto político, los principales partidos se encuentran en México; todos estos factores determinan una concentración demográfica, lo que hace que el Presidente de la República sea la autoridad suprema, irradiando todo su enorme prestigio e influencia hacia todos los estados de la república.

Un elemento interesante para el desarrollo de nuestro estudio es el relativo a la elección del presidente; realizada en forma directa por el pueblo, la elección da lugar a una vinculación inmediata entre

ambos que se reafirma a lo largo del período presidencial en virtud de las constantes comunicaciones a través de los discursos del ejecutivo que son difundidos por los distintos medios de comunicación.

"Suya es la única voz nacional de los asuntos. Permítasele ganar una vez la admiración y confianza de la nación, y ninguna fuerza podrá resistírsele, ninguna combinación de fuerza podrá vencerlo fácilmente. Su posesión se apodera de la imaginación del pueblo. No es el representante de un distrito electoral sino de todo el pueblo. "

"En la actualidad, el Presidente . . . puede pedir en cualquier momento que se despejen los canales de radiodifusión de la Nación a fin de poder 'charlar' con el pueblo, y el pedido será satisfecho inmediatamente. . . Aparte, cada miembro de su administración es un propagandista y tiene acceso a la radio a voluntad, aunque no estén dotados de la voz apropiada para la radio". (5).

La inexistencia de verdaderos partidos políticos fuertes y bien organizados, con tradición nacional, determina que la política mexicana sea manejada por la superioridad de un poder que no encuentra obstáculo en el desarrollo de sus acciones.

El establecimiento de un partido oficial ha obligado que el ejecutivo distinga de entre sus integrantes a sus principales colabora-

res. " El Gabinete ... está compuesto de un reducido número de personas; generalmente, miembros... del partido mayoritario" (6).

Por otro lado, el control político de la nación se lleva a cabo mediante el partido oficial que, en forma discreta maneja el Presidente de la República. En esta forma, nombra diputados, senadores, gobernadores, diputados locales y aún a los presidentes municipales de los importantes municipios del país.

En efecto, el titular del poder ejecutivo viene a representar el único líder nacional durante su sexenio; además, es el descubridor y conductor de empresas importantes y necesarias para el desarrollo del país; en los momentos de crisis políticas, económicas o sociales, las decisiones salvadoras son tomadas por él; es el máximo representante del sentir del pueblo y supremo intérprete de la opinión pública, lo que hace que adquiera un predominio importante sobre los otros poderes, al grado que podemos afirmar que en México el único detentador del poder político es el jefe del Ejecutivo institución organizada poseedora de un cúmulo de fuerza que en cierto modo le otorgó el Constituyente de 1916-1917 "... fueron esos hombres los que hicieron posible el desarrollo de la Presidencia hasta convertirse en el cargo electo más poderoso..." (7) al controlar las distintas corporaciones del Estado mexicano, lo que determina que un solo poder sea el único que directriz de la política nacional.

6. Hermann Finck. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, p. 145.

7. Bernard Barber. Los Poderes del Gobierno, Tomo II, p. 6.

"Fuera del orden legal... el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército, de empleados que dependen de él, que tiene de su parte el interés de que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares..."(8).

La patología de nuestras instituciones políticas depende en gran parte de la tradición colonial que se refleja en la estructura social, pues, por ejemplo, notable es que desde el seno familiar se inician las trabas a la mayoría de las mujeres, implicando que éstas no puedan alcanzar un desarrollo en el campo científico y político; el analfabetismo embargador de la mayor parte de los campesinos que los lleva a una enajenación cultural; por lo que respecta al comercio internacional, México es un país exportador de productos agrícolas; carecemos por lo tanto de un pleno desarrollo industrial, pobreza y enfermedades que en última instancia hacen que el ciudadano sea pasivo, indiferente y sumiso ante los movimientos políticos que en momentos determinados vive el país.

El ciudadano que va a las urnas, la mayor parte es el ser aniquilado por la desnutrición, que es más grave que el hambre; razón tenía Michelet quien en su Historia de la Revolución Francesa manifiesta que sería imposible ser ésta descrita, si antes no se escribiese una gran obra sobre el hambre, argumento que desafortunadamente es aplicable a la

---

8. Emilio Rabasa. La Constitución y la Dictadura, Tercera Edición, 1956, p. 141.

mayor parte de nuestra sociedad. El ser humano que carece de los principales elementos necesarios para la vida hace que sea un ciudadano apolítico, limitado en su inteligencia con enorme deterioro en las facultades creativas que mengua el espíritu de lucha en todos los aspectos de la vida; de ahí en cierta manera emanan en gran medida los distintos giros que toma un organismo constitucional para encumbrarse, porque el Congreso no es capaz de oponérsele porque él mismo emanó de donde el Presidente salió, en esta forma la libertad del individuo se encuentra en constante peligro.

Es así que el Presidente es la figura central y la clave de toda la estructura política; a él llegan todos los problemas en busca de solución y consejo, mismamente, el pueblo todo lo espera de la organización del órgano Ejecutivo, sólo a él se le atribuyen los méritos del éxito obtenido en el sexenio "... es sin duda la razón que en la mayor parte de los gobiernos, ha sido la más importante autoridad" (9); los fracasos corresponden a los colaboradores en esta forma el pueblo, sin saberlo, hace del titular de la Administración pública, un personaje omnisciente.

La inestabilidad política de la división de poderes ha llevado a que el único legislador sea el Ejecutivo, por lo que nadie cree que sea un verdadero ejecutor de las leyes que emanan del Congreso; lo que ha degenerado en una amplísima libertad para emitir reglamento a las leyes desvirtuando el principio filosófico que ésta guarda en su seno; verdadera

9. Federico Grimke. Ciencia y Derecho Constitucional, Tomo II, París 1870. p. 211.

razón tenía Madison al sostener "La gran dificultad de idear un gobierno que han de ejercer unos hombres sobre otros radica, primero, en capacitar al gobierno para dominar a los gobernantes, y después, en obligar al gobierno a dominarse a sí mismo", México ha superado la primera etapa pero no la segunda.

Los mensajes del llamado "Jefe de la Nación" son verdaderos credos políticos de enorme trascendencia para el país, la esencia política de esta notable influencia en los discursos del Presidente establece un rompimiento en el equilibrio de la doctrina de la trinidad de poderes - - "...Naturalmente, esto significa que el equilibrio de los poderes políticos, decisivo para el sistema presidencialista de gobierno, no existe aquí" (10); a reserva de que el fenómeno en cierta medida es obra de la ley, y, además, de los graves conflictos que a diario acechan a la humanidad, reclamando - de la organización social una rápida solución a las situaciones cambiantes - que terminan en crisis obligando al Estado a degenerar su organización política y social a través de un golpe de Estado.

Los espíritus que han sido flagelados por el despotismo, se alarman de la fuerza de un solo órgano, que puede no entender su misión para degenerar en un absoluto e inicuo tiranismo sobre los hombres y sobre los otros organismos constitucionales ya que cuenta con el Congreso de la Unión principal coadyuvante del poder supremo. "En esta forma más sencilla de los gobiernos actuales. La concentración de la autoridad -

10. Theo Stammen, *Sistemas Políticos Actuales*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969. p. 158.

política en manos de los ejecutivos y administradores está apuntalada por la influencia totalmente persuasiva de un partido político, perfectamente bien organizado, que apenas se puede distinguir del mecanismo gubernamental sobre el cual opera". (11).

No resistimos la idea de establecer en forma sucinta, que la preeminencia del Poder Ejecutivo no es sólo fenómeno propio de nuestro país, sino, que la hipertrofia alcanza a todas las organizaciones político-sociales del mundo contemporáneo.

La inestabilidad constitucional se inicia en el viejo mundo a raíz de las dos últimas guerras mundiales cegadoras de miles de vidas humanas; entonces Europa busca en forma desesperada el camino que la lleve a tener un líder, un individuo de cada país con poderes suficientes para llegar a acuerdos y evitar una tercera conflagración que sería la catástrofe para la humanidad, así, se vigoriza ampliamente al Ejecutivo, facultado en la mayor parte de los países del mundo para llevar la batuta en los negocios internacionales; Asia y Africa, al despertar de la sujeción del colonialismo imperialista, afrontan una inflación constitucional floreciente en dictaduras, golpes de estados, guerras civiles, etc., buscan ambos continentes la paz que los aleje del sistema que los dominó, y tratan de encontrar, la vía a la solución de sus males, engalando al Ejecutivo de prerrogativas, creyendo tener en él, el único líder salvador del país.

---

11. Gwendolen M. Carter-John H. Hertz. Gobierno y Política del siglo XX. Primera Edición, Editorial Limusa Wibey, S. A. México 1964, p. 1-30.

La vigorización del ejecutivo también es palpable en las democracias de los países sajones, así como en los países comunistas, como ocurre en la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas; en la China de Mao. En esta forma, el poder Ejecutivo, es el amo y dueño de las instituciones del mundo que se perfila para tratar de encontrar un futuro en donde reine la concordia en el ámbito internacional y nacional, para el progreso de todos los países del mundo.

## CAPITULO CUARTO

### SITUACION ACTUAL DE LOS OTROS DOS PODERES

La decadencia del poder Legislativo es producto de diversos factores, entre los más importantes se cuenta la degeneración de los partidos políticos representando en las Cámaras los intereses económicos del grupo dominante, lo que ha dado origen a dos distintos problemas, por un lado la crisis en la división de poderes por excesivo papel del partido oficial; por otro lado y como consecuencia de lo anterior, la preeminencia del poder Ejecutivo en México sobre todos los organismos constitucionales del país.

El fenómeno ha provocado verdaderamente el fracaso del Legislativo, de tal manera que este poder no cumple en forma eficiente sus clásicas funciones; los legisladores, se entregan, a debates infecundos que la mayoría de las veces dejan incluso, así como a la corrosiva labor de obstrucción política, siendo la labor del Congreso subestimada en beneficio del Ejecutivo.

"La esterilidad legislativa del Congreso es uno de los espectáculos más desconsoladores que nos ofrece el Parlamentarismo reinante. Entregados los representantes al juego del politiquero incivil, la lucha

enardece sus espíritus, apartándose de la sana obra que culmina en la producción de la ley. El abuso de la acción fiscalizadora hace de la Cámara un escenario donde muestran al desnudo sus pasiones y apetitos los actores de la gran comedia política. La verborrea es el principal instrumento y al por el resultado inevitable del parlamentarismo. Es fenómeno observado que cada día se habla más y habla más gente en los Parlamentos. La vieja timidez, que reservaba a los jefes y oradores calificados los turnos en los debates, cede hoy paso a un régimen en que todos hablan. Y se habla muchas veces porque sí, más como esgrimistas que asalta, que como experimentado y docto que pretende llevar la luz a la política empeñada" (1).

El Congreso de la Unión acepta no sólo la cooperación en sus funciones legisladoras, sino lo más grave, adopta plenamente las leyes que por iniciativa constitucional presenta el Presidente de la República, llegando al extremo que los diputados no introducen enmiendas por diversos motivos; primero, porque la iniciativa es presentada por el jefe del partido al cual todos pertenecen y oponerse a ello equivaldría a ir en contra del partido y demostrar una conducta rebelde al máximo dirigente político; segundo, porque la mayoría de los integrantes del poder Legislativo no conocen la materia sobre la cual versa la iniciativa, o sea, los diputados carecen algunas veces de conocimientos y de técnicos que los orienten en las materias sobre las cuales se legisla; tercero, porque en algunas ocasiones no entran al debate pues son malos oradores, o bien con anterioridad se les ha

informado que deben aprobar la ley; cuarto, porque la mayoría de las veces que sesionan su atención no está en lo que se discute, sino que su principal interés se encuentra en buscar un pedacito a través del gremio campesino u obrero del que son líderes, todo ello nos induce a estimar que "... el derecho de veto ha sufrido un traslado del titular, pues en nuestra vida real es el Presidente el que legisla y el Congreso el que prácticamente veta las leyes que el Ejecutivo origina". (2).

La desigualdad política que se patentiza en el Congreso de la Unión es porque la mayoría de sus miembros pertenecen a un solo partido; además, el gran número de personas que lo integran hacen de esta organización un grupo muy grande y difícil de unificar o tener un criterio distinto, en busca de un mayor bienestar para la comunidad. Amargamente la realidad nos muestra que las ambiciones y las pasiones políticas han convertido al Legislativo en un organismo manual para único beneficio del Ejecutivo; además, la mayoría de las veces las sesiones son con el único pretexto de autorizar condecoraciones de carácter científico, cultural, educativo, etc., motivo por el cual los legisladores honestos y de pulcra personalidad interrumpen la acción legislativa, truncando así la posibilidad remota de superar la crisis política en la que se encuentra ese organismo.

El principio democrático quiere que el poder Judicial goce de la independencia, lo que es vital importancia, porque viene a limitar,

2. F. Jorge Gaxiola, Revista de la Facultad de Derecho, Orígenes del Sistema Presidencial. Abril-Mayo 1962. Núm. 6 p. 16.

aunque sea en forma muy tenue, los grandes desbordes políticos y administrativos de un poder y tratar de darle terreno político al Legislativo que tanto necesita.

"...En la medida que la independencia, respetabilidad y eficacia del Poder Judicial se manifiesta en su intensidad, el progreso del país será evidente. El signo de los tiempos que corre en nuestro régimen político, es el acrecentamiento de facultades del Poder Ejecutivo, como una consecuencia inevitable de los grandes problemas que tiene el Estado; pero correlativamente, se manifiesta el propósito de rescatar la importancia del Poder Legislativo, como órgano orientador de la política nacional, y la Suprema Corte de Justicia como órgano mantenedor del orden jurídico nacional" (3), al anular las resoluciones de las autoridades administrativas que agraven intereses particulares.

Sin embargo, la predominancia del Ejecutivo con respecto al Judicial "... es heterogénea, económica, política e ideológica, patente, lamentable y definitiva " (4), así depende el Judicial del poder Ejecutivo dominante, poseedor y dueño de todos los recursos del Estado que utiliza para mantener su predominio.

3. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Sexta Edición, México 1974, p. 141.

4. Juan Miguel de Mora. Por la Gracia del Señor Presidente, México: La gran Mentira, Segunda Edición, 1975, p. 77.

CAPITULO VI

CONSIDERACIONES FINALES.

## CONSIDERACIONES FINALES

La humanidad desde su génesis ha estado organizada - en conglomerados homólogos con el fin de que sus integrantes satisfagan sus necesidades a través de la cooperación. El hombre no sólo deseó alimento, cobijo y ropa, buscó también protección social. Primero, por medio de la - ética, trató de controlar la conducta de los demás hombres es así que en - contramos principios como: "Ama a tu prójimo como a ti mismo" o "No - hagas a otro lo que no quieras que te hagan a ti mismo". Después, por me - dio de normas jurídicas al aparecer el Estado poseedor de una infinidad de - funciones que va a cumplir por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La cualidad innata de la organización social estatal es - el PODER que emerge desde el seno de la sociedad para iluminarlo todo en - pro del bienestar general, empero el PODER encierra ambición, odio, vo - luntad y pasión; pues quienes detentan la potestad pueden no entender su mi - sión y degenerar en tiranos que tienen en el PODER un instrumento al servi - cio de la crueldad que cristaliza, incluso, en asesinatos políticos y obstru - yen la libertad por medio del caos y el azar.

Aún en la esencia del PODER también está el amor a la humanidad y un pensamiento jurídico-político que se desarrolla en la doctri-

trina de la Separación de los Organos Públicos, principio básico del Estado democrático y soberano, mediante el cual el individuo encuentra un medio para obtener protección a su libertad en general y con ello asegura la existencia de las instituciones políticas del Estado.

La trinidad orgánica configurada por Montesquieu desenvuelve el Poder Público en armonía y concordancia para alcanzar los fines del Estado, resumiéndose éstos, principalmente, en lograr el bienestar general. Debemos entender que no es posible la existencia de tres potestades irreconciliables dentro de la comunidad política porque ello equivaldría a terminar con la libertad, pues se iniciaría una lucha de órganos para disponer cuál dominaría a los demás, y, una vez sin obstáculo, el absolutismo no se haría esperar cuya primera consecuencia consistiría en la desaparición de las Garantías Individuales.

El cimiento fundamental del sistema político mexicano es la Separación de los Organos del Poder Público expuesta como teoría política donde los órganos se limitan recíprocamente, o sea, el ejercicio del Poder Público es restringido por el proceso mismo que establece la Constitución.

La realidad política del Estado Mexicano nos impone establecer la crisis en que se encuentra la separación orgánica y el predomi-

nio del Organó Ejecutivo apuntalado por la eficacia de un partido perfectamente bien organizado, permitiendo que el único que maneje nuestra política sea el Presidente de la República, pues a través del partido al que pertenece designa a sus principales colaboradores; respecto al Organó Legislativo la mayoría de sus miembros pertenecen al mismo partido y con ello surge el monopolio político, acentuado en la Cámara de Senadores, pues por lo menos en la de Diputados se cuenta con la presencia de los "Diputados de Partido"; con la centralización política se deja sentir la falta del calor del debate y en cambio sólo las Cámaras sirven de eco a las iniciativas de ley que envía el Ejecutivo.

Se advierte más predominio en la aprobación de las leyes que en un 90% emanan del Jefe de la Administración Pública. Por lo general se aprueban todas las leyes porque oponerse sería terminar con la carrera política de cada parlamentario por lo que tienen que aprobarla para quedar bien con el Ejecutivo y con el partido y con ello asegurar algún puesto dentro de la administración. Aunada a todo ello, la falta de una adecuada educación cívica y política determina que la mayoría de los habitantes de la Nación sean apolíticos; de ahí, que el Presidente de la República ya sin trabas sociales, políticas o económicas, sea considerado según expresión de Cosío Villegas en un "Emperador Sexenal".

De la independencia funcional del Organó Judicial depende

de el progreso del país. No obstante que se realiza en forma tenue la actividad Judicial frena los desbordes políticos del Ejecutivo, principio democrático que apenas florece por individuos que constantemente están estudiando la superación del Organó Judicial a través de sus actuaciones que invalidan los actos administrativos.

Sin embargo, el predominio del Ejecutivo sobre el Judicial es porque aquel tiene toda la fuerza política, de él depende un número extraordinario de funcionarios que en su mayoría buscan el bienestar particular y, por último, le procura los recursos económicos que le acuerda el Congreso de la Unión.

La crisis política que vive la trinidad orgánica en Occidente se debe a múltiples factores; sin embargo mencionaremos que al terminar la Segunda Guerra mundial los individuos que la sobrevivieron trataron de evitar por todos los medios posibles otra conflagración que podría ser el exterminio de la humanidad y entre los distintos caminos que adoptaron se encuentra el medio legal, por el que dan al Ejecutivo una gran autoridad de mando y prerrogativas muy amplias.

En nuestros días la división de Poderes, en el mundo occidental continúa siendo un anhelo y una ambición. La realidad nos muestra una tendencia aparentemente irreversible del Ejecutivo a predominar

y a dominar los restantes órganos del Estado; pero el hombre ser de lucha y de eterna insatisfacción, trata de resolver el enigma de este predominio para lograr el equilibrio interorgánico en el Estado con el objeto de establecer y de vivir en un régimen que proteja la libertad y haga efectiva la igualdad.

Cierto es, que los medios tecnológicos modernos, puestos al servicio de la administración Pública y ésta dirigida por el titular del Ejecutivo, propicia el fortalecimiento de éste último en los aspectos social, económico, cultural y político; pero no menos cierto es que los estudiosos del Derecho Constitucional, los hombres que ocupados por la ciencia política, los políticos de acción y los mismos ciudadanos conscientes defienden el principio de la separación de los órganos del Estado. Se requiere no sólo una toma de conciencia de parte de los legisladores, de su responsabilidad y de sus funciones, sino también dotarlos de medios técnicos y administrativos propios para que puedan llevarlas a cabo; se requieren gabinetes de especialistas en todas las ramas sociales y aún en cuestiones técnicas que laboren permanente y ocasionalmente al servicio de los Legisladores para ilustrarlos en la compleja problemática social, al fin de que Diputados y Senadores procedan a discutir con conocimiento de causa y bien instruidos los diversos proyectos de leyes por los que se pretende regir al pueblo, rogándose así una autonomía no sólo jurídica sino también fáctica de los Legisladores, quienes por desgracia hoy en casi todo el mundo, se

encuentran subordinados a los servicios e informes proporcionados por el Ejecutivo, lo que se advierte claramente en el hecho de que más del 90% de leyes son elaboradas con iniciativa y con argumentos del órgano Ejecutivo.

De igual manera se debe dotar de autonomía funcional al órgano judicial, para que jueces, magistrados y ministros, se ocupen de resolver los conflictos y controversias a ellos sometidos con estricto apego al Derecho, sin preocupaciones políticas o carencias de elementos materiales que dificultan y retardan la administración de la Justicia.

Si se logra el fortalecimiento de Legisladores y Magistrados de justicia, la división de Poderes dejará de ser una ambición para devenir realidad permanente. Los obstáculos, cierto es, son muchos, pero el hombre habrá de vencer porque el principio de la trinidad de Poderes es el oxígeno de su atmósfera vital. Sin la trilogía de órganos el hombre será un número en el Estado; con la realización de dicho principio tendrá libertad y justicia y, por consecuencia vivirá en un régimen de democracia.

La hipertrofia en las instituciones políticas no sólo es propia de nuestro país, sino del mundo contemporáneo. La vida política de los diferentes países socialistas es la propia de los Estados dictatoriales al manifestarse una concentración de poderes localizados en el Partido Comunista único que centraliza todas las decisiones políticas que van a regir la

vida del país. El establecimiento de los órganos públicos es aproximada a los países occidentales, pues, la existencia de una distribución de trabajo no va en contra de la teoría marxista-leninista. Pero en lugar de una verdadera separación de órganos existe una centralización, porque en la vida política del Estado existen dos aparatos jerarquizados cada uno de ellos: el aparato estatal y el aparato del partido que con sus mejores hombres integra en su totalidad a los órganos constitucionales, lo que permite explicar que los dictados del partido sean absolutamente aprobados y revestidos de forma legal. No se puede distinguir en tales países donde comienza la organización estatal y donde la del partido, significando que los órganos estatales están subordinados al partido, por lo que éste asegura un control y una rígida disciplina teniendo como resultado una centralización de poderes.

La política socialista afirma que con el unipartidismo se obtiene una plena y segura democracia porque los integrantes del partido comulgan las mismas ideas político-sociales encontrando la justificación al advertir que la mayoría absoluta pertenece al mismo partido y que están conformes con las directrices que éste fija, y aún los socialistas van más lejos al establecer y reconocer la existencia de un solo partido a través de las Constituciones, partido que indican, es vanguardia de todos los intereses políticos, sociales y económicos.

A pesar de que en las instituciones políticas de México

y de todo el mundo domine el órgano Ejecutivo, no puede perderse la esperanza de que a través de procedimientos debidamente encuadrados en las Constituciones se logre ir restringiendo las prerrogativas que no le corresponden y que ha quitado a los demás órganos estatales; todo ello se logrará de una manera eficaz por medio del estudio constante del Derecho Constitucional, base de la organización de cualquier Estado que viva verdaderamente un régimen de Derecho.

Si las leyes reconocen y amparan el haz de luz que puede surgir para dar a cada órgano lo que realmente les corresponde, entonces podrá hablarse de una auténtica LIBERTAD, porque el Estado de Derecho cobra vigencia, y en él, el PODER alcanza armonía y organización de institucionalidad jurídica, lo que permite el ejercicio de la libertad, el pluralismo político y la defensa de los derechos humanos.

El sentido esencial de la trinidad orgánica persigue fundamentalmente, garantizar el bien común, el importe de la norma jurídica y el respeto de los derechos sociales e individuales. Para lograr dichos fines los tres órganos han de ser dotados de la misma calidad autoritaria y de métodos de control recíprocos lográndose con ello tenerlos en un plano horizontal de igualdad.

Para terminar, diremos que la Separación de los Orga-

nos del Poder Público se encuentra en la base de la democracia. Sólo la Independencia del Órgano Judicial puede conseguir que el ciudadano no se encuentre inerte ante las potentes estructuras del Ejecutivo en las sociedades actuales. Sólo la independencia del Órgano Legislativo puede permitir el control social, político y económico que ejerce el Ejecutivo.

El equilibrio de la actividad funcional tendrá que lograrse, porque el hombre dotado de prudencia y templanza, elementos del verdadero político, iniciará el combate contra el mal político de las instituciones, no a través de las armas, sino por medio del Derecho, institución única que puede encauzar la vida política, social y económica del Estado, y con ello, lograr el bienestar común y el aseguramiento de la LIBERTAD.

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

- ARISTOTELES. La Política.
- AGUSTIN, SAN. La Ciudad de Dios.
- ALESSANDRO GROPPALLI. Doctrina del Estado.
- ADALBERTO G. ANDRADE. Estudio del desarrollo de nuestro Derecho Constitucional en materia de Garantías Individuales.
- ANDRE HAURIOU. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.
- ALFONSO NORIEGA. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917.
- ANDRES SERRA ROJAS. Derecho Administrativo.
- ARTURO GONZALEZ COSIO. México: cuatro ensayos de sociología política.
- ARNALDO CORDOVA. La formación del Poder Político en México.
- BERNARD SCHWARTZ. Los poderes del gobierno.
- CARLOS GARCIA OVIEDO. El Constitucionalismo de la Postguerra.

COLE, G. H.	Doctrinas y formas de la organización Política.
CICERON	La República.
DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.	
DANIEL COSIO VILLEGAS.	El Sistema Político Mexicano.
DANIEL MORENO DIAZ.	Derecho Constitucional Mexicano.
EDWAR SNOW	China la Larga Revolución.
EDWAR CROWIN	El Poder Ejecutivo.
EMILIO RABASA	La Constitución y la Dictadura.
ERNESTO DE LA TORRE V.	La Constitución de Apatzingán y los crea- dores del Estado Mexicano.
FUSTEL DE COULENGES	La Ciudad de Dios.
FEDERICO GRIMKE	Ciencia y Derecho Constitucional.
FRANCISCO VENEGAS TREJO	L'Historie et le régime Politique du Mexique.
FELIPE TENA RAMIREZ.	Derecho Constitucional Mexicano.
GABINO FRAGA	Derecho Administrativo

GEORGE JELLINEK	Teoría del Estado.
GUILLERMO F. MARGADANT	Derecho Romano.
GWENDOLEN M. CARTER - - JOHN H. HERTZ:	Gobierno y Política del Siglo XX.
HAROLD ZINK	Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno.
HENRICH A. ROMMEN	El Estado en el Pensamiento Católico.
HERMAN HELLER	Teoría del Estado.
HERMAN FINER	Teoría y Práctica del Gobierno Moderno.
HECTOR GONZALEZ URIBE	Teoría Política.
HAROLD J. BERMAN	La Justicia en la URSS.
IGNACIO BURGOA	Derecho Constitucional Mexicano.
JACQUES LAMBERT	América Latina.
JEAN TOUCHARD	Historia de las Ideas Políticas.
JEAN BODINO	Los Seis Libros de la República.
JUAN N. CHAVARRI	Historia de la Guerra de Independencia.

JOHN LOCKE	Ensayo sobre el Gobierno Civil.
JORGE CARPIZO	La Constitución Mexicana de 1917.
JOVAN DJORDJEVICH	Yugoslavia, Democracia Socialista.
JUAN GARCIA DE MORA	Por la Gracia del Señor Presidente.
JUSTO SIERRA	Evolución Política del Pueblo Mexicano.
KARL LOEWENTEN	Teoría de la Constitución.
LUCIO CABRERA	El Poder Judicial Mexicano y el Constituyente de 1917.
MANUEL GARCIA PELAYO	Derecho Constitucional Comparado.
MONTESQUIEU	Del Espíritu de las Leyes.
MARIO DE LA CUEVA	Teoría del Estado.
MAURICE DUVERGUER	Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.
MIGUEL DE LA MADRID H.	División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán.
MARIANO CUEVAS	Historia de la Nación Mexicana.
MIGUEL LANZ DURET	Derecho Constitucional Mexicano.

MIRANDA-MORENO-FDEZ.	Historia de México.
MADISON	El Federalista.
NICOLAS MAQUIAVELO	El Príncipe.
PABLO GONZALEZ CASANOVA.	La Democracia en México.
PLATON	Diálogos.
PEDRO DE ALVA.	Primer Centenario de la Constitución de - 1824.
F. CAVENDISH Y J. GRAY.	La Revolución Cultural y la Crisis China.
RAMON INFIESTA	Derecho Constitucional.
RAYMUND CARRIE DE MAL- BERG.	Teoría del Estado.
R. H. S. CROSSMAN	Bibliografía del Estado Moderno.
THEO STAMMEN	Sistemas Políticos Actuales.

## SEPARACION DE LOS ORGANOS DEL PODER PUBLICO

### Título I. EL ESTADO Y EL PODER.

Capítulo primero. - Concepto y Justificación del Estado.

- a). - El Estado, Su noción y su devenir - histórico.
- b). - Conceptos modernos del Estado.
- c). - Fines del Estado.

Capítulo segundo. - El Poder Público como Elemento del Estado.

Capítulo tercero. - Los Organos del Estado.

### Título II. HISTORIA POLITICA DE LA DIVISION DE PODERES.

Capítulo primero. - Iniciadores de la Doctrina.

- a). - Aristóteles.
- b). - John Locke.
- c). - Montesquieu.

Capítulo segundo. - Evolución Política de División de Poderes - en el Constitucionalismo Mexicano.

- a). - El Constitucionalismo en 1808.
- b). - La Junta de Zitácuaro.
- c). - La Constitución de Apatzingán.
- d). - El Acta Constitutiva y la Constitución Política de 1824.

- e). - Las Bases Constitucionales de 1835.
- f). - El Proyecto de Constitución de 1824 y las Bases Orgánicas de 1843.
- g). - La Constitución Política de 1857.

**Título III. LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

**Capítulo primero. - Justificación Política de la División de Poderes.**

**Capítulo segundo. - Organización y Facultad de cada uno de los Poderes.**

- a). - Poder Legislativo.
- b). - Poder Ejecutivo.
- c). - Poder Judicial.

**Capítulo tercero. - Coordinación Funcional de los Organos Estatales.**

**Capítulo cuarto. - Excepción al principio de la División de Poderes.**

- a). - Los artículos 29, 49 y 131 constitucionales.
- b). - Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.
- c). - Funciones Formales y Materiales.

**Título IV. LA DIVISION DE PODERES EN ALGUNOS PAISES SOCIALISTAS.**

Capítulo primero. - Rusia.

Capítulo segundo. - China.

Capítulo tercero. - Yugoslavia.

**Título V. REALIDAD POLITICA DE LA DIVISION DE PODERES.**

Capítulo primero. - La preeminencia de un Partido y la crisis en la División de Poderes.

Capítulo segundo. - La supremacía del Partido Comunista en el Gobierno Socialista.

Capítulo tercero. - Supremacía del Poder Ejecutivo en México.

Capítulo cuarto. - Situación actual de los otros dos Poderes.

**Título VI. CONSIDERACIONES FINALES.**