



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

NECESIDAD DE QUE EL SENADO DE LA
REPUBLICA TENGA MAS PARTICIPACION EN LOS
ASUNTOS INTERNACIONALES DEL PAIS.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MACARIO GABINO ALDANA HERNANDEZ

ASESOR: LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES

MEXICO

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

D E D I C A T O R I A S

CON TODO CARIÑO, RESPETO Y ADMIRACION

DEDICO LA PRESENTE TESIS A:

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
POR HABERME PERMITIDO FORMAR PARTE DE ELLA Y EL DOTARME
DE CORAJE Y CONOCIMIENTOS, PARA QUE, EN CUALQUIER
CIRCUNSTANCIA PONGA MUY EN ALTO SU NOMBRE.

A MI PADRE JESUS ALDANA TRAPALA, DE QUIEN A PESAR DE TODAS LAS ADVERSIDADES ME HA DADO SU APOYO, TANTO MORAL COMO ECONOMICO, PARA LOGRAR MI OBJETIVO: TERMINAR LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO.

A MI MADRE JUANA HERNANDEZ FLORES, DE QUIEN LO HE RECIBIDO TODO DURANTE TODA MI VIDA, ESPECIALMENTE EN MI EPOCA DE ESTUDIANTE. ASI COMO EN LA REALIZACION DE LA PRESENTE TESIS.

A MI ASESOR DE TESIS: LICENCIADO ENRIQUE CABRERA CORTEZ, POR LA INVALUABLE AYUDA - RECIBIDA EN LA DIRECCION DE LA PRESENTE - TESIS Y LA GRAN DISPOSICION MOSTRADA DURANTE TODO EL TIEMPO DE SU ASESORIA.

A TODOS MIS MAESTROS DE LA ESCUELA NACIONAL
DE ESTUDIOS PROFESIONALES " ARAGON ", DE
QUIENES RECIBI LA INSTRUCCION NECESARIA
PARA CONCLUIR MIS ESTUDIOS.

A MIS HERMANOS:
QUE ESTA META SEA UN TRIUNFO
QUE LOS EMOCIONE Y MOTIVE PARA
ALCANZAR Y FORJAR EL SUYO PROPIO

A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS DE
QUIENES DE ALGUNA MANERA CONTRIBU
YERON CON SU CARIÑO Y AMISTAD.

A MI PEQUEÑA CINTHYA GUADALUPE:

COMO MUESTRA DE HUMILDAD POR LOS MOMENTOS
DE AUSENCIA OCASIONADOS, PARA CONCLUIR MI
CARRERA PROFESIONAL, COMO MUESTRA DEL GRAN
AMOR QUE SIENTO POR ELLA.

COMO SOLICITUD DE COMPRESION A LO LARGO
DE LOS AÑOS FUTUROS, YA QUE SON ESTOS LA
FUENTE QUE ME AYUDA A SEGUIR SUPERANDOME
DIA A DIA.

NECESIDAD DE QUE EL SENADO DE LA REPUBLICA
TENGA MAS PARTICIPACION EN LOS ASUNTOS
INTERNACIONALES DEL PAIS.

INTRODUCCION.

C A P I T U L O I
LOS CONCEPTOS CONSTITUCIONALES BASICOS

1.1	Definición Moderna del Estado.	01
1.2	Elementos Integrantes del Estado.	04
1.3	Clasificación de los Estados.	11
1.4	Poder Constituyente y Poder Constituido.	17
1.5	Concepto de Constitución.	19
1.6	La Constitución en Sentido Formal y Material.	21
1.7	Las Partes Integrantes de Nuestra Carta Magna.	25

C A P I T U L O II
EL EJERCICIO DEL SUPREMO PODER EN MEXICO

2.1	Trascendencia Legal de la Soberanía Mexicana.	28
2.2	La Supremacía Constitucional y el Estado de Derecho.	31
2.3	Forma de Gobierno del País de Conformidad con el Artículo 40 Constitucional.	36

2.4	Teoría de la División de Poderes. Su Influencia en la Carta Magna Vigente.	41
2.5	Constitución del Poder Ejecutivo Federal.	45
2.5.1	Requisitos para ser Presidente de la República.	48
2.5.2	Facultades Legales.	52
2.5.3	Invasión de Enferas de Competencia del Ejecutivo de la Unión a los Otros Poderes.	56
2.6	Constitución del Poder Judicial Federal.	64

C A P I T U L O I I I

LA PARTICIPACION DEL SENADO DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE POLITICA EXTERIOR

3.1	El Bicammarismo en México y su Influencia de los Estados Unidos e Inglaterra.	69
3.2	Organización del Poder Legislativo de la Federación.	74
3.3	Requisitos para ser Senador y Diputado.	76
3.4	Las Facultades de la Cámaras Federales, Diversos Criterios de Apreciación.	79
3.5	Obligaciones y Facultades de las Cámaras.	81
3.6	Facultades Exclusivas del Senado de la República.	84
3.7	Las Atribuciones del Senado en Materia Internacional y la Necesidad de Dotarle de más Participación Legal en los Asuntos de Política Exterior del País.	91

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N

Sin lugar a dudas, los tiempos que vive nuestro país, exigen - cada vez más, evolución y madurez en las instituciones tanto jurídicas - como políticas.

Resulta muy frecuente escuchar que vivimos en un Estado de Derecho, es decir, que nuestro país se rige por lo dispuesto en las leyes, irrestrictamente. Sin embargo, al entrar al análisis de tal afirmación, nos podemos percatar de que falta mucho para llegar a esa meta tan anhelada. Desde el punto de vista teórico, el Estado de Derecho implica y - obliga a que todas las autoridades lleven a cabo su actuación respetando en todo momento al derecho.

De conformidad con la Constitución Política vigente, México -- adopta la división del Poder Supremo en tres grandes apartados, logrando con ello que la distribución de aquél, que es único, resulte justa y, -- asegure la vida democrática del país. No obstante lo dispuesto por la - Carta Magna, y las amargas experiencias de gobierno absolutistas del Mé- xico de ayer, la realidad pone al descubierto que el Ejecutivo de la - - Unión está dotado legalmente de amplias facultades, las cuales, en mu- chas de las veces, llegan a mostrar a ese funcionario como un vulnerador de las competencias destinadas al Legislativo y al Judicial de la Federa- ción, y ello por supuesto, evidencia la supremacía del Ejecutivo.

El presente trabajo de investigación documental tiene por objeto, resaltar la necesidad de dotar al Senado de la República de más atribuciones, sobre todo en materia internacional. Ese cuerpo legislativo - está integrado por los representantes de los Estados que componen a la - Federación. Debe recordarse que la Unión Federal implica que sus miembros cedan a ella su soberanía exterior, su legal representación y que - estén protegidos de cualquier ataque que venga del exterior. Todo esto hace meditar sobre la importancia de que el Senado intervenga con más vigor en las relaciones internacionales de México, sin que se perjudique - la participación del Ejecutivo en esta materia.

Una mayor participación del Senado de la República, garantizará que las decisiones presidenciales beneficien en todo momento a las - múltiples relaciones que México sostiene con casi todo los países, y que no son el producto de la casualidad, sino de una imagen internacional - bien ganada a través del tiempo.

Este trabajo recepcional aporta algunas críticas al Senado, como en el caso de la ratificación de los tratados suscritos por México o en la designación presidencial de los embajadores y cónsules de carrera.

C A P I T U L O I

LOS CONCEPTOS CONSTITUCIONALES BASICOS

1.1 DEFINICION MODERNA DEL ESTADO.

El Estado ha sido a lo largo de los tiempos la forma de organización política más importante para el hombre. Ya en la antigua Grecia, el gran pensador Aristóteles señalaba que el hombre requería de asociarse con sus demás congéneres con la finalidad de saldar sus necesidades naturales, por lo que agregaba que el hombre es un ser eminentemente social por naturaleza (Zoon Politikon). (1)

Este mismo pensador apoyó muchos de sus estudios en las constituciones de las Ciudades-Estados griegas, y de alguna manera fundaría lo que a la postre se conocería como la esencia de los elementos que integran al Estado.

La historia del pensamiento político ha visto la edificación - de muchas concepciones sobre el Estado como son:

a) Concepción organicista, que indica que el Estado es independiente a los individuos, siendo similar a ellos, ya que se encuentra dotado de personalidad jurídica propia, así como una capacidad de discernir.

(1) Aristóteles, Política. Editorial Cumbres, México, 1987. p. 7.

b) Concepción atomista o contractual, según esta postura, el Estado es la creación de los particulares.

c) Concepción formalista, indica que el Estado es una forma—
ción basada en las leyes.

Existen también, posturas sociológicas, las cuales señalan que el Estado es una unidad permanente de los hombres asociados en una coleg tividad, y las jurídicas, cuyo principal exponente fue Hans Uelsen, autor que manifestaba que el Estado es un ente inmerso en un orden jurídico que cuenta con ámbitos de validez: espacial, temporal, individual y material. (2)

Los griegos tuvieron una visión muy importante y particular -- del Estado, ya que lo consideraban como un organismo "supra", con grandes caracteres. El propio Platón en una de sus grandes obras denominada "La República", ya consideraba que ese ente contenía las partes y caracteres que constituyen al individuo, y de este modo se determinan las par tes de las funciones del Estado y después, se especifican las partes y funciones del individuo. De estas ideas, se desprende una clara suprema cía del Estado sobre el individuo, o en una interpretación a contrario sensu, una subordinación de éste hacia aquél.

Retomando las aportaciones de Aristóteles a este particular, -

(2) Levi, Lucio. Diccionario de Política. Tomo I, Editorial Siglo XXI, -
México, 1986. p. 743.

cabe destacar que ese excelso pensador helénico señalaba que "El Estado-existe por naturaleza propia y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo autosuficiente, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes y por lo tanto el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad, o el que no tiene necesidad de nada por bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado, sino que es una bestia o un Dios". (3)

Sin duda que el hecho de intentar explicar el origen y naturaleza del Estado, sigue siendo un tema con muchas directrices, a la vez - que continua siendo un gran caudal para la meditación social, política y jurídica.

Ya en su época, Nicolás Maquiavelo definía contrario sensu al Estado señalando: "...la soberanía que se ha ejercido sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados". (4) El autor hacía clara referencia a que el Estado, que en su época no tenía tal denominación, sino la de república o principados, es una dominación soberana, y habla también de un territorio o circunscripción geográfica, dirigida hacia los hombres, considerados como elemento indispensable y, con un gobierno que puede revestir la forma de una república o principado, semejante a la monarquía.

(3) Op. Cit. p. 8.

(4) Maquiavelo, Nicolás de. "El Príncipe". Editorial Porrúa, Col. "Se-pan cuantos..." # 152, México, 1979. p. 1.

Con el transcurso del tiempo, las modernas sociedades han concebido al Estado como "una organización jurídica de una sociedad bien de terminada bajo un poder de dominación que ejerce en un territorio".

1.2 ELEMENTOS INTEGRANTES DEL ESTADO.

La definición del punto anterior nos muestra cuales son los -- elementos que constituyen al Estado. Son requisitos sine qua non, sin -- los cuales el Estado no podría existir en la actualidad, y son: el terri torio, la población, para algunos autores el gobierno y para otros sim-- plemente la soberanía.

EL TERRITORIO. Es definido como "una porción de espacio en -- que el Estado ejercita su poder". (5) Este último en base a su naturale za jurídica sólo puede ejercitarse en virtud de normas creadas y recono-- cidas por el propio Estado. Es por ello que el ámbito espacial de vali-- dez de esas normas es por ende, el territorio en sentido político.

El territorio constituye el elemento geográfico, aéreo y marí-- timo donde el Estado va a ejercer su poder. Este elemento cuenta con -- una doble significación, una negativa y otra positiva. En la primera, -- ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en ese espacio sin el -- consentimiento del Estado; la positiva indica que todas las personas que

(5) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editori-- al Porrúa, 40a. Edición, México, 1960. p. 98.

vienen al espacio geográfico se encuentran sujetos al poder estatal.

En el contexto internacional, el territorio ocupa una especial trascendencia. Hay que recordar que la conducta de los Estados en las relaciones internacionales depende en mucho, de la autoridad legal que tienen sobre su territorio, donde extienden su jurisdicción soberana.

El autor Hans Kelsen sostenía que el territorio de un Estado es una expresión en sentido figurado que designa cierta calidad del derecho nacional; y concluía que el territorio de un Estado es un área o espacio determinado por el derecho internacional. (6)

Nuestra Carta Magna señala y especifica claramente las partes integrantes de nuestro territorio nacional en su artículo 42, en relación con el 43, 44, 45, 46, 47 y 48.

Actualmente se considera que no puede existir un Estado sin un territorio propio, aunque la historia haya sido testigo de casos excepcionales como la llamada República Española del Exilio o el pueblo palestino. Es entonces el territorio un elemento imprescindible para la organización y desarrollo del Estado.

POBLACION. Este elemento está constituido por el conjunto de

(6) Kelsen, Hans. Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 18.

personas o entes físicos que al unirse conforman el elemento humano que dará vida y continuidad al Estado. Debemos sobremarcar que la población está constituida por entes nacionales, es decir, aquellos nacidos en ese territorio y que desarrollan valores, costumbres, lengua y religión -- idéntica, además de los extranjeros, quienes aún no habiendo nacido en el territorio del país donde se encuentran asentados, colaboran y contribuyen para el desarrollo y logro de los fines de un Estado. Los extranjeros deben asimilarse a la idiosincracia de los nacionales formando un bloque humano multirracional que habita el territorio de ese ente político-jurídico.

El gran pensador Rousseau ya en su época distinguía de la población dos clases: súbdito y ciudadano. Señalaba que en cuanto súbditos, los hombres que integran la población se encuentran sometidos a una autoridad política, formando el objeto del ejercicio del poder estatal ; como ciudadanos, la población participa en la formación de la voluntad general, convirtiéndose en los sujetos de la voluntad del Estado. (7) -- Desde este punto de vista y apoyando las ideas del autor galo, basta con que señalemos que el núcleo poblacional en su calidad de ciudadanos, posean ciertos prerrogativos o derechos que son inherentes a esa característica. Los ciudadanos gozan de derechos de tipo político que se traducen en una facultad otorgada por la constitución para participar en la vida política de un Estado mediante el derecho al sufragio, eligiendo a

(7) Rousseau, Juan Jacobo. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. Editorial Calpe, Madrid, 1973. p. 40.

aquellos que han de llevar su voluntad y necesidades a las altas esferas de un Estado, o inclusive, participando como representante de la sociedad. Aparte de esto, los ciudadanos tienen derechos de libertad, de propiedad, de seguridad y de igualdad, derechos que la misma Constitución denomina como garantías individuales y que aseguran un marco de respeto del Estado hacia los actos de los particulares.

La pertenencia al Estado se halla condicionada por un interesante vínculo jurídico y político conocido como nacionalidad, misma que se clasifica en originaria y no originaria. La primera es aquella que el sujeto adquiere por el sólo hecho de nacer en un territorio determinado, lo que el derecho internacional conoce como ius soli o derecho del suelo, donde el Estado impone a los nacidos en su territorio su nacionalidad, sin importar la voluntad del particular; en relación a la segunda, es aquella que el sujeto adquiere posteriormente a su nacionalidad de origen, esto es, cuando desea cambiar su nacionalidad, mediante algún procedimiento administrativo. También existe otro sistema, el ius sanguinis o derecho de sangre, mediante el cual, la persona adquirirá la nacionalidad de los padres por extensión, independientemente que él tenga otra diferente.

SOBERANIA. Es el poder más amplio de un Estado que no admite otro superior; es también un poder independiente, en virtud a que gracias a él, los Estados se pueden relacionar entre sí. Para algunos, la soberanía es un poder ilimitado o ilimitable, aunque esta tesis pueda ser re-

batida en virtud de que aun cuando el poder soberano sea el más alto y - no dependa de ningún otro, se halla sometido al derecho, y por tal, por-see determinadas restricciones.

El autor Armando Pesantes señala que la soberanía es la formación social suprema que posee potestad intrínseca para organizarse jurídicamente y proyectarse externamente en cuanto miembro de la comunidad - internacional, sin más limitación que los derechos de otro ente similar. Este poder, fundamental y autodinámico, que no reconoce subordinación a autoridad alguna. (8)

La soberanía a pesar de ser indivisible, puede sin embargo ser apreciada o clasificada en interna y externa, en cuanto hace a sus manifestaciones vitales en el espacio. En virtud de la soberanía interna, - el Estado es la máxima autoridad dentro de sus fronteras territoriales, - teniendo facultades amplias e irrestrictas para dictar sus propias leyes, aplicarlas, así como sancionar coercitivamente a toda transgresión a las mismas. La externa es una clara manifestación o consecuencia de la anterior ya que el Estado no puede ser compelido, ni obligado por otro ente diferente a él, esto significa que sólo su voluntad es la base para contraer obligaciones de índole internacional.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el hecho de que el Estado forme parte de la comunidad internacional, que a su vez forma un

(8) Pesantes García, Armando. Las Relaciones Internacionales. Editorial Cajica, 2a. Edición. Puebla, 1977. p. 68

conjunto de soberanías en acción, impone a cada país una cierta limitación, destinada al respeto de las fronteras del derecho de los demás - miembros que la conforman, con el fin de mantener y preservar la armonía general. Esto nos lleva a pensar que la soberanía de los Estados tiene como límite a aquella perteneciente a otros entes, a los cuales se tendrá que respetar en todo momento. Cabe aquí citar las sabias palabras de Don Benito Juárez quien señalaba que el respeto al derecho ajeno, es la paz.

Es la propia Constitución Política vigente la encargada de señalar quien es el titular de la soberanía al expresar:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

La soberanía es actualmente el derecho fundamental y estándar principal de los regímenes democráticos donde el pueblo tiene una participación activa en las decisiones que han de ser tomadas para la consecución del bien común. Este derecho debe ser concebido como un elemento sin el cual no podría existir un Estado contemporáneo, y mucho menos, participar en la comunidad internacional.

En relación al gobierno, se ha considerado, por unos, que cons

tituye un elemento integrante del Estado, ya que señalan los partidarios de esta corriente, ese cuerpo constituye la directriz de una nación, y — ante su ausencia, reinaría la anarquía total. Autores como García Maynez señalan que "toda sociedad organizada ha de menester de una voluntad que la dirija. Esa voluntad constituye el poder del grupo". (9)

Resulta interesante que se señale que los términos Estado y gobierno siempre han sido íntimamente asociados, utilizándose indistintamente.

Desde un ángulo quizá demasiado simplista, el gobierno no es — un conjunto de personas que ejercen el poder político para el bien de — los demás, dándose la relación entre gobernantes y gobernados, donde los primeros son los que ostentan el poder, y lo aplican, mientras que los — segundos se encuentran sujetos a las decisiones de los primeros.

El gobierno es así también, un conjunto de órganos administrativos facultados por la ley para el ejercicio del poder. Cabe citar — — aquí las palabras del expresidente de nuestro país, Don José López Portillo quien decía que el gobierno comprende cuestiones de autoridad, poder y sus funciones que al final van a circunscribirse en la separación o división de poderes. (10)

(9) García Maynez, Eduardo. Op. Cit. p. 102.

(10) López Portillo, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Editorial IEPES-P.R.I., México, 1976. p. 488.

Para los creyentes de esta doctrina, el Estado requiere de un gobierno como una autoridad indispensable en toda organización política, asegurando así, la conducta de todos sus integrantes.

Existe, empero, otra corriente la cual se considera con fundamentos lógicos y jurídicos serios, y que señala que el gobierno es sólo una viva expresión de la soberanía de un Estado, ya que sin tal derecho supremo, el segundo difícilmente tendría cabida. En este sentido, el gobierno es sólo un instrumento o medio para llegar al bien común de un pueblo. Es el órgano plurifuncional dotado de facultades y obligaciones por ley para dotar de los servicios y atenciones necesarias a los integrantes de un país. Concebir de este modo al gobierno no implica restarle importancia, por el contrario, es encontrar su verdadera naturaleza jurídica y su esencia como un instrumento para alcanzar el bienestar común de una población determinada.

1.3 CLASIFICACION DE LOS ESTADOS.

Antes de abordar el tema de la clasificación de los Estados, - conviene diferenciar dos vocablos que igualmente en el contexto internacional son usadas como sinónimos, Nación y Estado. Para tal labor, debemos recurrir a la opinión del autor francés Paul Fauchille, quien señalaba que el Estado es una reunión permanente e independiente de hombres, - propietarios de un determinado territorio común, asociados bajo una auto

ridad común, organizada con el fin de asegurar a cada cual el libre ejercicio de su coluntad. Por Nación, el autor entiende a la reunión de personas, unidas por la identidad del origen, del lenguaje y de la conformación física por una extensa comunidad de intereses y de sentimientos, — por una fusión de existencia a través de los siglos. (11) Sociológicamente hablando, el término Nación tiene una connotación más extensa ya que se basa en la identidad de valores y costumbres de un pueblo, los cuales se encuentran perfectamente unidos, formando un núcleo organizado que les permitirá obtener cada día mejores condiciones sociales, económicas y políticas. El vocablo nación implica la existencia de un grupo poblacional más o menos homogéneo, ya que como sabemos existen Estados cuya gama multicolor de etnias hacen difícil hablar de una verdadera sociedad homogénea, tal es el caso de países como India, la Federación Rusa y otros donde conviven individuos de características culturales muy diversas.

La clasificación de los Estados ha sido un tema de grandes estudios por parte de ramas como la ciencia política o el propio derecho constitucional. De este modo, puede señalarse que existen Estados Unitarios; Estados Compuestos; estados Federales y Confederaciones.

Estados Unitarios.— Tomando en consideración su conformación política, los Estados unitarios son aquellos que van a tener una estruc-

(11) Fauchille, Paul. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial Jus. Madrid, 1925. p. 35.

tura simple y sencilla, además de homogénea; en el ámbito externo se manifiestan como soberanas, pero en lo interno carecen de divisiones regionales. Se caracterizan por tener un gobierno central o único. Pueden citarse aquí como ejemplos: Ecuador, Chile, Suecia y Japón.

Estados Compuestos.- Contrariamente a los Estados Unitarios, - los compuestos son el vivo producto de la asociación de dos o más Estados particulares con el objeto de configurar una soberanía externa única, sin renunciar totalmente a sus soberanías internas individuales; se rigen interiormente por medio de un gobierno común o sólo soberano, como resultado de un pacto expreso.

Los Estados compuestos asumen diferentes formas y modalidades como son:

a) Estado federal.- El autor Fauchille lo define como un organismo central independiente, con una organización propia, y que desde el punto de vista internacional absorbe a todos los Estados particulares — que forman la asociación federal. Agrega el doctrinario que por efecto de esa asociación, que aporte de ser voluntaria es permanente, el Estado Federal o Federación de Estados se presenta externamente como un único sujeto de derecho internacional. La reunión de Estados lleva a cabo mediante la firma de un pacto solemne en el cual se transfiere el ejercicio de la soberanía externa de que esta dotado cada uno de sus componentes, para la constitución de un super Estado que asuma la representación

soberana del conjunto, conservando ellos, cierto grado en sus relaciones internas de soberanía e independencia. Es muy común que los Estados Federales mantengan rasgos de autonomía interna en materias tan variadas - como la educación, su hacienda aspectos sociales, penales, etc.

El pacto federal sugiere la elección de un Gobierno común que asume las obligaciones de la defensa conjunta, las de administración de ciertas actividades de interés colectivo, especialmente, formula una política exterior única que permita al super Estado hacerse presente ante la comunidad internacional como una sola persona de derecho internacional, capaz de obligarlos solidaria y mancomunadamente.

Para el derecho internacional no es importante saber el grado de autonomía interna que los Estados tienen, así como todas aquellas circunstancias que han presidido la Constitución de la Federación, y no los reconoce como sujetos capaces de adquirir obligaciones internacionales - por su propia cuenta o mantener relaciones diplomáticas. Para el derecho de gentes, cuenta exclusivamente el Gobierno federal, como titular de una soberanía, única capaz de declarar la guerra, concertar la paz, - celebrar tratados, enviar y recibir agentes diplomáticos, y ejercer en fin los derechos y obligaciones que con exclusividad se asignan a las personas de derecho internacional.

En este sentido, debemos recordar que México ha asumido esta forma de Estado, inserta en la Constitución Política vigente:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley -- fundamental".

Podemos destacar de este precepto que los Estados que integran a la Federación, cuentan con autonomía en lo relativo a su régimen interior; esto es, que pueden autodeterminarse de conformidad a sus ideales y necesidades, pudiendo por ende, manejar su hacienda, dictar sus leyes, etc., sin embargo ceden su soberanía exterior al poder central para que éste los represente en todo momento ante la comunidad internacional. De finitivamente que desde un ángulo de vista estrictamente práctico, resulta muy criticable esa independencia y autonomía interna que los Estados que integran a la federación mexicana tienen de común acuerdo y por efecto del pacto suscrito, ya que es muy común observar constantes violaciones del Gobierno federal a los asuntos materia estatal, alegando en todo tiempo el interés de la federación.

b) Confederación.- Es un tipo o clase especial de asociación de los Estados, dirigida más a fines de índole político que jurídico, de beneficio o defensa común; ejemplifica lo anterior la extinta Confederación Germánica, una unión de Estados Alemanes instaurada por el Congreso de Viena de 1815 con la finalidad de impedir la realización de la unidad alemana en favor de Prusia. Pese a que el hecho de confederarse no pri-

va a los Estados componentes del disfrute de su libertad ni de las exteriorizaciones de su soberanía, las confederaciones casi siempre suelen formarse en torno a un Estado fuerte.

La confederación no tiene un gobierno supremo común; por lo que sus asociados conservan sus leyes particulares íntegramente, y son dueños de sus destinos excepto en cuanto están obligados a cumplir y hacer cumplir las resoluciones de interés general acordadas en conjunto.

Del mismo modo, diplomáticamente hablando, sus componentes son autónomas por lo que cuentan y conservan capacidad plena para mantener relaciones con otros Estados por cuenta propia.

Para adoptar las decisiones que atañen al interés colectivo -- que los liga, los Estados confederados cuentan con una Asamblea, Parlamento, Congreso o Dieta Común, organismo en el cual están representados todos los constituyentes en plan de absoluta igualdad. La aplicación local de las medidas resueltas, es también cuestión que compete a las sobranías particulares de cada uno de los miembros confederados.

Este sistema estuvo muy en boga en tiempos pasados, pero hoy en día, ha caído en franco desuso. El último ejemplo de esta forma de Estado fue, como ya se dijo, la Confederación Germánica, establecida en 1815, y que subsistió hasta 1866. Otros ejemplos que la historia ha presenciado son: La Confederación Suiza entre 1291 y 1848; las Provincias Unidas de los Países Bajos entre 1579 y 1795 y los Estados Unidos de América

rica entre 1777 y 1789.

1.4 PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO.

En nuestro país, y en virtud al principio de supremacía de la Constitución establecido en el artículo 133, se dan dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, asimismo, - la Constitución es rígida y escrita.

Sobre este punto, el autor Tena Ramírez hace un señalamiento - interesante: "...si los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como lo es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de "poder constituyente" y a los segundos los llama "poderes constituidos". (12)

La doctrina señala con acierto que el origen de la distinción entre las dos clases de poderes se encuentra en la organización constitucional norteamericana, influida como ya sabemos, por la teoría de la separación de los tres poderes de Montesquieu, mismo que tuvo su primera aplicación práctica en el suelo del vecino país del norte, donde se plan

(12) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial - Porrúa, 23a. Edición. México, 1989. p. 12.

teaba además de la división del poder público, la necesidad de un poder más alto que marcara a cada uno de los tres órganos su respectiva competencia.

La separación y supremacía del poder constituyente respecto a los poderes constituidos, a parte de responder a una necesidad lógica, - actúa también en virtud a ciertas diferencias de tiempo y de funciones.

Hablando cronológicamente, el poder constituyente precede a -- los poderes constituidos; de hecho es el quien va a crear a los segundos, y cuando aquél ha elaborado su obra, formulando la Constitución, desaparecerá del escenario del Estado para dar paso a los poderes u órganos estatales creados. Debemos recordar que todos los cuerpos administrativos, legislativos y judiciales de un Estado, tienen su fundamento en la Constitución general, y ésta es el resultado de un trabajo estructurado, planeado y debidamente discutido de un conjunto de hombres, denominado cuerpo constituyente.

Sobre las funciones existe también otra diferencia ya que el - poder constituyente no lleva a cabo actos de gobierno, sino que solamente expide la ley en virtud de la cual gobernarán los poderes constituidos; éstos, a su vez no hacen sino gobernar de acuerdo a lo que estipula la Carta Magna, creación como ya dijimos del Constituyente, sin que puedan alterar de alguna forma los poderes constituidos la ley que los creó y dotó de competencia.

Hay que recordar que nuestra Constitución es obra de una asamblea constituyente ad hoc, como señala el autor Tena Ramírez (13), esto significa que fue conformada o creada para el caso, reunida en la Ciudad de Querétaro en el año de 1917, con el fin de dar origen a la Constitución que hoy nos rige. Esa ley fundamental a su vez creó a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y bien limitadas, a la vez que instituyó frente al poder de las autoridades ciertas prerrogativas o derechos de la persona. Una vez cumplido el cometido al crear la Constitución, el constituyente desapareció como tal y en su lugar empezaron a funcionar los referidos poderes constituidos, dentro de sus facultades - dotadas por la Constitución.

1.5 CONCEPTO DE CONSTITUCION.

El intentar definir con pocas palabras el real significado de la Constitución resulta una tarea que tiende a oscurecerse antes que - - aclarar a esa ley fundamental.

De este modo, el autor Eduardo García Maynez al tratar el tema de la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía, hace referencia a las normas constitucionales como el conjunto de reglas jurídicas más importantes en un Estado. Según este doc-

(13) Ibid. p. 18.

trinario, la Constitución es un conjunto de normas sobre las cuales no - existe ninguna de superior categoría. (14)

También resultan válidas las ideas expresadas por Jellinek - - quien expresaba "...las normas relativas a la organización fundamental - del Estado reciben el nombre de constitución". Posteriormente agregaba- que "las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; - su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia y la posi- ción de cada uno en relación con el poder estatal". (15)

La idea de la Constitución como norma de tipo fundamental fue- formulada por vez primera en el siglo XVI. Ya en Francia, durante la - época de Enrique IV, Loyseau sostuvo que el poder real encuentra serias- limitaciones en lo que él denominaba "las leyes fundamentales del Esta- do". Hobbes, en su obra titulada Leviathan, señalaba que la ley funda- mental es aquella cuya abolición traería consigo la ruina del cuerpo so- cial y provocaría una anarquía completa.

Resulta interesante que el concepto de ley suprema, en el con- texto de Carta Constitucional, empieza a tener auge en las colonias in- glesas de los Estados Unidos. La organización de ellas se hallaba esta- blecida en una serie de documentos otorgados por los reyes de Inglaterra, en los cuales se fijaban los principios fundamentales de su gobierno y -

(14) García Maynez, Eduardo. Op. Cit. p. 83.

(15) Ibid. p. 108.

organización administrativa. Con el transcurso del tiempo, las doce colonias se unificaron dando origen a la actual Constitución de 1787, y -- que dos años después fue adicionada con diez artículos más.

Debemos señalar que nuestra Carta Magna es el fiel reflejo de la citada de 1789 del vecino país del norte, y que ambas se perfilan como verdaderos instrumentos democráticos.

1.6 LA CONSTITUCION EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL.

Según Hans Kelsen, "la Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden -- ser modificada mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas... . La Constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva ese nombre, a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material". (16) Los preceptos a los que se refiere el autor están escritos en la misma Constitución para darles un rango superior al de las leyes comunes y excluirlos en lo posible de la opinión -- del cuerpo legislativo, haciendo difícil su reforma mediante la instauración de un estricto procedimiento que suele acompañar a las reformas de la Constitución.

En este sentido, el artículo 135 de nuestra ley fundamental es

(16) Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 24.

ñala que la misma sólo podrá ser adicionada o reformada mediante un procedimiento en el que requerirá que el Congreso de la Unión otorgue el voto mayoritario de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, para que acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Estados. Finalmente, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de las leyes. Por otra parte, cabe decir que Kei sen señalaba que el concepto de constitución, tal y como lo entiende la teoría del derecho, difiere al correspondiente de la teoría política. Agrega el autor que el primero es lo que en sí constituye la Constitución en sentido material, abarcando las normas que regulan el proceso de legislación. Para la teoría política, el concepto ha sido forjado con la intención de abarcar también aquellas normas que regulan las creaciones y competencias de los órganos ejecutivos y judiciales. (17)

Toda Constitución tiende a crear y organizar a los poderes públicos y supremos de un Estado.

Finalmente, debemos señalar que desde el punto de vista mate---

(17) Ibid. p. 22

rial, las constituciones occidentales, han sufrido grandes influencias - de la Carta Suprema de los Estados Unidos y de la francesa; han organizado al poder público con el objeto de impedir el abuso del poder.

Muchos doctrinarios concuerdan en decir que nuestra Constitución, como todas las de su tipo, sustenta su estructura en dos principios básicos a saber:

a) La libertad del Estado para restringirla es limitada, al menos en principio;

b) Como consecuencia de lo anterior, es necesario que el poder del Estado se circunscriba y encierre en un sistema de competencias, perfectamente delimitadas.

El primer principio a que la Constitución contenga ciertos derechos de tipo fundamental del particular, mismos que deben sustraerse - de la invasión del Estado. Hay que recordar aquí que esos derechos se - clasifican o dividen en aquellos que el individuo tiene frente al Estado y; los que tiene frente a otros sujetos, es decir, entre particulares. - En los primeros, el ejemplo más claro por excelencia son las llamadas garantías individuales, plasmadas en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución, y que se han clasificado a su vez en: garantías de liberdad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad que dicho sea de paso, está dado por el artículo 27. Estas garantías individuales no son otra co

sa que derechos de tipo básico o fundamental y, que la Carta Magna le re conoce al sujeto en todo momento, inclusive, dejándole expedita una vía especial para el caso que la autoridad vulnere alguno de estos derechos, es decir, el juicio de amparo o de garantías como también se le conoce. En cuanto a los segundos, la Constitución le reconoce al particular el derecho de relacionarse jurídicamente con sus congéneros, mediante la co lebración de múltiples actos jurídicos que crean derechos y obligaciones correlativos.

El segundo principio es un complemento del primero. Para lo--
grar la libertad individual resulta preciso circunscribir la actividad - del Estado mediante un sistema de competencias internas. Debemos pensar que la garantía contra el abuso de poder está principalmente en la división de poderes, al menos en estricto derecho, ya que la práctica diaria demuestra que no existe una real división del poder público en nuestro - país. Hoy en día es una verdad sabida que el ejecutivo federal tiene -- una jerarquía preeminente sobre el legislativo y el judicial y, además, -- la amplia lista de facultades que tan sólo, la Constitución, vigente mis ma le asigna, lo convierte en una figura que constantemente vulnera las esferas de competencia de los otros dos poderes.

Es perfectamente lógico pensar que el sistema presidencial de un Estado como el nuestro evolucione, sin embargo, lejos de ello, ha con vertido a su titular en un ser casi omnipotente y alejado de la democracia.

1.7 LAS PARTES INTEGRANTES DE NUESTRA CARTA MAGNA.

Ya anteriormente señalamos que nuestra Constitución es escrita, en razón de que todos sus postulados se encuentran debidamente plasmados y compilados, lo que permite que todo el pueblo conozca sus contenidos, - a diferencia de aquellas otras cuyo texto se encuentra desperdigado lo - que origina serias confusiones para su consulta. Es también rígida toda vez que como hemos advertido, establece un procedimiento estricto para - ser adicionada o reformada de conformidad con el artículo 135, diferente de aquel que deben seguir las leyes ordinarias, mientras que las Constituciones consideradas como flexibles, no señalan ninguna diferencia de - orden formal entre las leyes ordinarias y la Constitución, por ende, la reforma de la ley fundamental puede hacerse del mismo modo que la de - - aquellas. Destaca en este último rubro la Constitución inglesa, que se caracteriza por su simplicidad para ser reformada.

La gran mayoría de las Constituciones modernas y escritas es - - tán divididas en dos importantes partes, la llamada Parte Dogmática, que se refiere a lo que en inglés se conoce como "Bill of Rights" (Carta de Derechos), y la Parte Orgánica o "plan of Government" (plan de Gobierno).

Los términos "dogmático" y "orgánico" de la Constitución han si do atribuidos al profesor español Adolfo Posada, quien así las llamó y - explicó en su Tratado de Derecho Político editado en Madrid en 1935. (18)

(18) Ibid. p. 23.

La parte dogmática se refiere a los derechos fundamentales del hombre, concebidos como garantías individuales, denominación considerada por algunos como impropia en razón de que una cosa son los derechos del individuo que la propia Constitución le reconoce al particular, y otra, que esos derechos sean garantizados ante cualquier inobservancia por parte del Estado, mediante la interposición del juicio de garantías o de amparo como mejor se le conoce. Señalamos anteriormente que la Constitución concibe a esos derechos individuales en sus primeros 29 artículos, contenidos en el capítulo primero, sin perjuicio que en otros numerales existan más derechos reconocidos al individuo. En este sentido, conveniría denominar a esos 29 artículos como derechos constitucionales y tener claro que la única y eficaz garantía individual es el juicio de amparo, sin embargo, la misma Constitución les denomina "garantías individuales", lo que dificulta las consideraciones hechas en este apartado.

La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la llamada orgánica. En la Carta Magna, desde el artículo 49 hasta el 107, se refieren a la organización y competencia de los poderes federales (título tercero), en tanto que el título cuarto, establece las responsabilidades de los funcionarios públicos. Cabe recordar que el poder público se divide en tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, es decir, se sigue la teoría de la división de poderes como base para la erradicación de los gobiernos o regímenes absolutistas, aunque como se dijo antes, resulta preocupante la jerarquía que ha adquirido el ejecutivo a la fecha, vulnerando el espíritu del legisla

dor de 1917 que pensó en la coexistencia de los tres poderes con una jerarquía igual.

CAPITULO I I

EL EJERCICIO DEL SUPREMO PODER EN MEXICO

2.1 TRASCENDENCIA LEGAL DE LA SOBERANIA MEXICANA.

En el capítulo anterior pudimos observar que la soberanía es - uno de los elementos integrantes de todo Estado moderno, un derecho que resulta fundamental. Señalamos asimismo que es un poder, el más amplio que un país tiene y que bajo ninguna circunstancia admite otro superior a él.

La soberanía como un gran concepto ha sido desde el siglo XV - hasta nuestros días, uno de los tópicos más polémicos y controvertidos - del derecho público. Con el paso del tiempo, y después de acaloradas - discusiones, la voz "soberanía" ha llegado a comprender dentro de su ámbito los más diversos y contradictorios significados.

Señala el excelso estadista Jellinek que la soberanía es el resultado de un proceso histórico y un concepto polémico. (19) En la antigüedad no fue conocida en razón de que no se daba entonces una oposición del poder del Estado a otros poderes. La idea de la soberanía fue creándose a finales de la Edad Media como una forma de justificar ideológica-

(19) Jellinek, George. Teoría General del Estado. Buenos Aires, 1943. - p.p. 539 y ss.

mente la victoria del rey, como una encarnación del Estado, sobre tres - potestades que mucho tiempo le habían mermado autoridad: el Papa, el Imperio y los señores feudales.

Por vez primera, el autor Bodino se aventuró a definir al Estado en función de su soberanía y señalaba: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (summa potestas)". (20)

Como consecuencia de la soberanía así entendida nace el absolutismo, ubicado en la persona del monarca, portador de las reivindicaciones del Estado frente a los poderes rivales. Debemos agregar que si bien es cierto que en la doctrina de Bodino se admitía que el soberano estaba obligado por las leyes divinas y por las naturales, sin embargo, también lo es que las ideas de personalidades como el inglés Hobbes quien justificó la dilatación sin límites del poder soberano. El Estado soberano era identificado con su titular y el rey señalaba que el Estado era él.

Con el nacimiento de la Revolución Francesa, los doctrinarios trasladaron al nuevo titular de la soberanía (el pueblo), las notas de exclusividad, independencia, indivisibilidad y de ilimitación que caracterizaron al poder soberano.

(20) Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p.5

Retomando las palabras de Jellinek, la soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier - - otro poder". (21) Este concepto expresa claramente una potestad pública ejercida autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que - forman parte de ese ente jurídico-político.

La doctrina europea había concebido que el poder soberano se - deposita en el Estado, y de manera real, en los órganos o gobernantes, - por lo que han fracasado. Contrariamente, la experiencia de los Estados Unidos, primeramente y, después, en toda América, consideró oportuno el destituir a los gobernantes de la soberanía y reconociendo originariamente ese derecho a la voluntad del pueblo, externada por escrito en el documento denominado Constitución.

Nuestra Carta Magna no es la excepción ya que en su artículo - 39 dispone que la soberanía del país reside de manera esencial y originariamente en el pueblo. Después agrega que todo poder público dimana o - se crea del propio pueblo y se instituye para el beneficio de éste, pudiendo también, cambiar la forma de su gobierno o alterándola en todo momento, obviamente siguiendo el camino del derecho.

Este numeral está perfectamente relacionado con el 41 que ~~ex-~~terna:

(21) Jellinek, George. Op. Cit. p. 287.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal..."

Es claro que la soberanía nacional es el derecho fundamental del pueblo mexicano por el cual se estatuye el Estado así como los órganos del gobierno, siempre en beneficio del pueblo. Externamente, es una barrera que impide a los demás países el intervenir en asuntos que son exclusivos de nuestro país.

2.2 LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL Y EL ESTADO DE DERECHO.

Nos ha quedado claro que el pueblo es el titular de la soberanía nacional, sin embargo ha subsumido en la Constitución su poder soberano. La Carta Magna vincula jurídicamente tanto a los órganos como al poder que los creó. La facultad de alterar a la ley fundamental sólo es entendida por los cauces legales.

Lo anterior nos lleva a pensar que una vez que el pueblo ha ejercido la soberanía, ella radicará exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que se encargan de gobernar. (22)

(22) Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 11.

A este respecto, Hans Kelsen manifestaba que "sólo un orden -- normativo, puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término". (23)

Otra conclusión que las ideas del autor alemán sugiere es que la supremacía de la Constitución es una cara expresión de la soberanía, además, dicha supremacía implica que la Carta Magna está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. La doctrina señala que es la ley que rige a las leyes y que autoriza a las autoridades.

Este punto tiene por objeto el análisis de ésta trascendente -- característica de la Constitución, por lo que debemos decir que "supremacía" indica la calidad de suprema, que por ser emanación de la más alta -- fuente de autoridad corresponde a la Constitución; por otra parte, la -- voz primacía denota el primer lugar o plano que la Ley Fundamental ocupa entre todas las leyes.

Hay que recordar la pirámide jurídica de Kelsen donde la Constitución ocupa el vértice de la misma. En ella, el principio de la legitimidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, llenando todo de seguridad jurídica, misma que se traduce en --

(23) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México, 1949. p. 404.

constitucionalidad.

La supremacía constitucional presupone la existencia del poder constituyente el cual es diferente de los poderes constituidos. Los órganos de poder reciben su investidura y facultades de una potestad superior a ellos mismos, como lo es la propia Carta magna, esto indica que - el autor de ese cuerpo normativo fundamental debe ser totalmente distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. Generalmente el primero es conocido como "poder constituyente", mientras que el otro integra a los "poderes constituidos", precediendo el primero a los segundos.

El fundamento legal de la Supremacía constitucional se encuentra en el artículo 133 de ese mismo ordenamiento que literalmente dispone:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Jeyes de los Estados".

Del texto de este artículo se desprende que la Constitución Ge

neral es el cuerpo normativo de más alta jerarquía en nuestro país, y -- que estará por encima de cualquier ley secundaria, no aceptando, como es lógico suponer, la presencia de alguna ley superior. En relación a los tratados internacionales sí cabe decir que estos instrumentos alcanzarán la misma jerarquía, es decir, de ley suprema, al igual que la Constitución siempre y cuando acrediten los tres supuestos que el mismo numeral establece: que no contravengan en ningún momento a la Constitución; esto anterior sugiere de manera más clara el principio de supremacía de la -- Constitución ya que tanto las leyes del Congreso como los tratados internacionales deberán sujetarse a la Carta Magna para poder gozar de esa alta jerarquía o la que refiere el artículo 133; que el tratado internacional sea o haya sido celebrado por el Presidente de la República, como -- único alto servidor público facultado para tal encomienda, y finalmente, -- que todo tratado internacional sea ratificado por el Senado de la República. Aquí encontramos una importante facultad de este cuerpo legislativo colegiado en materia internacional.

La segunda parte del artículo hace referencia a que en el caso de alguna contradicción entre la Carta Magna y las Constituciones o leyes de los Estados, prevalecerá en todo tiempo la primera.

Es notorio que el Constituyente de 1917 trató de proteger en -- todo momento la supremacía de la Constitución General, sujetando cualquier otra ley inferior o secundaria a ella.

Si la soberanía se encuentra plasmada en la Constitución como un derecho fundamental del pueblo de México y ella representa la ley suprema de todo el país, rigiendo y dictando las pautas de la estructura del Estado, así como de los órganos que lo integran, esto por una parte; y por otra, la Carta Magna concede derechos básicos a los particulares — que se traducen en garantías de tipo individual y otras de tipo social, — amén de los derechos humanos; todo esto quiere decir que jurídicamente — priva en nuestro país el Estado de derecho. Esto es, que las actuaciones tanto del gobierno a través de sus órganos, como de los particulares están basadas en la ley, más exactamente, en lo dispuesto primeramente — por la Constitución y después por las leyes secundarias que derivan de — ella.

Un país que vive y se desarrollan en el marco del Estado de de recho encuentra un perfecto balance entre los elementos pueblo y gobierno, sin omitir a la soberanía cuyo único titular es el primero mencionado. Ese estado de derecho implica la existencia y observancia de principios jurídicos realmente justos y que puedan garantizar la paz interna — que un país como el nuestro requiere para seguir avanzando hacia el camino de las mejorías y las democracias. Encontramos sobre todo, un principio de legalidad, es decir, toda relación jurídica debe apearse irres— trictamente a la ley aplicable al caso concreto, además de una seguridad jurídica que permita al particular confiar en una procuración y adminis— tración de justicia.

Es en este marco de legalidad donde pensamos en la imperiosa - necesidad de que el Senado de la República tenga más actividad en el campo de las relaciones internacionales de México, particular que será tratado más adelante.

2.3 FORMA DE GOBIERNO DEL PAIS DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL.

De acuerdo al artículo 40 de la Constitución, la forma de gobierno de nuestro país es una república, democrática, representativa y - federal:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Pasaremos a continuación a analizar las características que el artículo arriba citado da de nuestra forma de gobierno:

República.- Este vocablo deriva de las voces latinas "res", - que significa cosa y "publicum", del pueblo, esto es, la cosa perteneciente al pueblo. Este término ha tenido a lo largo del tiempo las signifi-

caciones más disímboles, que van desde la arriba mencionada cosa del pueblo que los romanos conocieron hasta aquella de Machiavello que oponía al sistema de gobierno monárquico. Es muy posible que nuestra Carta Magna utilice este último significado al referirse a que la primera característica de nuestra forma de gobierno es la república, ya que como recordamos a partir de la independencia y hasta el triunfo definitivo de la República, en muchas ocasiones se sostuvo dentro del Plan de Iguala, los Tratados de Cordova, el Imperio de Iturbide, así como el de Maximiliano, el principio de gobierno monárquico.

Se dice que un gobierno republicano es aquel en el cual la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, consultando en todo momento la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto hace y que en el segundo, el jefe de Estado si permanece de manera vitalicia en su encargo y solo lo transmitirá por muerte o abdicación.

Democrática.- Sobre este particular cabe decir que ya Aristóteles en su época manifestaba que el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada una de estas formas de gobierno, el helénico distinguía una forma pura y una impura.

De este modo, cuando el gobierno reside en una sola persona se da la forma pura de la monarquía, pero si el particular emplea ese poder

en beneficio exclusivo, y no para todos, ese gobierno se convierte en -- una forma impura denominada tiranía.

Cuando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de la aristocracia, siempre y cuando el poder se use en beneficio de todos, caso contrario, si el poder solo beneficia a la minoría que lo intenta, se está en presencia de la oligarquía.

Por último, cuando el poder está en manos de la mayoría, surge la forma pura de la democracia, si ese poder favorece a todos por igual; si el poder se aplica tan solo en servicio de los desposeídos, se da la forma impura denominada demagogia.

Dentro de la clasificación anterior, puede entenderse que nuestra Costitución consagra la forma pura de la democracia, en virtud de -- que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, característica esencial de la democracia aristotélica.

Representativa.- En un sentido material resulta imposible concebir que el pueblo como único titular de la soberanía y por tanto del -- poder público, pudiera gobernarse así mismo, por lo que es necesario que se elija a una persona o un grupo de ellas para que se encarguen de llevar a cabo los actos de gobierno, es decir, que el pueblo eligirá democráticamente a quienes han de representarlo, encargados de satisfacer to das y cada una de sus necesidades como grupo social.

Para elegir a sus representantes, el pueblo cuenta con un derecho fundamental llamado sufragio o voto. De acuerdo con nuestra Constitución, en el artículo 35 fracciones I y II, es una prerrogativa del ciudadano mexicano el votar en las elecciones populares y poder ser elegido para todos los cargos de elección popular. Sin embargo, esta facultad es privativa de los ciudadanos mexicanos. El numeral 34 del mismo ordenamiento dispone quienes son ciudadanos y agrega: aquellos que hayan cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno, si no lo son y, tener un modo honesto de vivir.

Federal.— En nuestro país existe una distribución de facultades interesante, por un lado las llamadas Federales y por otro, aquellas destinadas a los propios Estados. La distribución de atribuciones mencionada es casi siempre excluyente, además hay que decir que resulta de especial trascendencia para la vida del país, ya que constantemente surgen problemas en cuanto a las invasiones de esferas.

La idea de un sistema federal ha sido tomada de la experiencia de los Estados Unidos, país que por vez primera instituyó un pacto entre sus Estados integrantes creando una nación que a la postre ha obtenido un avance monumental, llegando a ser el prototipo del sistema democrático en el mundo.

Ya en su oportunidad mencionamos que la federación se efectúa mediante un pacto o contrato por el cual los Estados deciden crear una -

gran persona a la que confieren su soberanía externa para que sean representados ante la comunidad internacional, mas no sucede así con la interna ya que los Estados miembros conservan mucha autonomía en el plano hacendario, aunque bien hay que decir que reciben apoyo económico por parte de la Federación; tienen facultad para promulgar sus propias leyes, siempre que no contravenga a la Constitución General, etc. Finalmente aquí debemos decir que todos los Estados que forman parte de la Federación se sujetan por igual a los derechos y obligaciones y a la dirección del poder central supra que se crea.

Es el mismo artículo 40 de la Carta Magna el que explica que la Federación Mexicana se compone de Estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior, pero estando unidos por una Federación según los propios principios de la Constitución.

Hemos dicho también que el sistema de distribución de competencias funciona de manera excluyente, esto quiere decir que las facultades que no estén reservadas para la Federación, se entenderán destinadas para los Estados, aspecto que denota cierta subordinación política y jurídica.

La doctrina considera que el Estado Federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados. El primero posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus regiones o comarcas carecen de autonomía o un gobierno propio. En

la Confederación, los Estados integrantes conservan su soberanía interior y exterior, por lo que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan de manera directa a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado. En el sistema federal, se reitera que los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior, a la vez que ceden ciertas facultades interiores en favor de un gobierno central, pero también es cierto que conservan su gobierno propio con facultades no otorgadas al gobierno central. De este modo aparece la distribución de facultades de la que ya hicimos mención.

2.4 TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES. SU INFLUENCIA EN LA CARTA MAGNA VIGENTE.

Acerca del Supremo Poder de la Federación, el artículo 49 de la Constitución dispone que éste se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Después agrega el precepto la imposibilidad legal de que se reúnan dos o más de estos poderes en la misma persona o corporación, asimismo, el Legislativo no puede depositarse en un sólo individuo, exceptuando el caso de las facultades de índole extraordinario que la propia Constitución le concede al Presidente de la República, según el artículo 29 relativo a la suspensión de garantías individuales.

Antes que nada debemos entender que la Constitución habla del-

Supremo Poder, el cual es Único, porque no existen tres Poderes, lo que sucede es que aquí se va a dividir en tres grandes partes por las razones que a continuación expresaremos:

El mencionado artículo 49 consagra la teoría de la división de los Tres Poderes, la cual no debemos observar como un mero principio doctrinario, inmóvil, sino como una gran institución política proyectada a lo largo de la Historia.

Señala el constitucionalista Daniel Moreno que los antecedentes de esta doctrina pueden ser encontrados o ubicados en los tiempos clásicos, aunque si bien es cierto, es en épocas modernas cuando adquirió los matices que hoy conocemos, sobre todo con las ideas de Montaigne. Agrega después el doctrinario que en el pensamiento político helénico destaca la definición de Aristóteles, quien a través de métodos comparativos, separó varias constituciones en la Grecia clásica; así dentro de la "polis" advirtió la existencia de tres poderes: uno legislativo o asamblea deliberante; un poder ejecutivo, constituido por un cuerpo de magistrados, y finalmente, otro destinado a aquellas personas que aplicaban e interpretaban la ley, esto significa, un cuerpo judicial. Es sabido que en la antigua Roma, el autor Polibio, concebía como la mejor forma de gobierno la mixta, compuesta también por tres elementos. A finales de la Edad Media, Bolino hacía referencia a tres clases de soberanía. (24)

(24) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México, Librería Carlos Cesarman, 2a. Edición. México, 1971.

La historia coincide en que Locke y Montesquieu son los creadores de la teoría moderna de la división de Poderes. El inglés John Locke en su obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil", expuso los lineamientos de la doctrina de la división de poderes. Considerado como el teórico de la Revolución Inglesa de 1778, señalaba ya la conveniencia de la separación de Poderes, expresando sin embargo que el legislativo debía tener más importancia y fuerza que los otros dos; el ejecutivo debía quedar subordinado al primero, y el llamado Poder Federativo, encargado del manejo de las relaciones exteriores. (25) Cabe decir aquí que esta distinción posiblemente obedecía sólo a una mera diferenciación de las funciones o competencias, más que a la imperiosa necesidad de dividir al Poder Supremo.

Según el propio Locke, "para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieron también el poder de ejecutarlas; -- porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado". (26)

Destaca en las ideas arriba transcritas del pensador inglés, -- una clara intención de remediar el problema de la concentración del po--

(25) *Ibid.*, p. 360.

(26) Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 212.

der en una sólo persona, que con tantas malas experiencias aquejó al continente europeo. El autor llega a madurar sus pensamientos sobre la división de los poderes para así garantizar un equilibrio en el mismo, aunque también debemos subrayar que Locke destaca la jerarquía del legislativo al que coloca por encima de los otros dos.

Montesquieu fue más tajante al externar "Es una experiencia -- eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar". (27) Este importante autor distingue a tres poderes en los Estados, el legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil. En razón del primero, el príncipe o jefe del Estado, lleva a cabo las leyes transitorias o definitvas, o bien, deroga las existentes; por el segundo, hace la paz o la guerra, a la vez que envía y recibe a embajadores, establece la seguridad pública y evita las invasiones; por último, el tercero tiene por tarea el castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares.

La doctrina de la división de poderes tiene como sentido técnico, entre muchos otros, el de delimitar las funciones de cada uno de los

(27) Citado por Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 361.

órganos del Estado, cuestión que resulta innegable, como también lo es - que ha resultado un gran y extraordinario instrumento para combatir el - despotismo y el absolutismo que tan mal sabor de boca dejaron a la humanidad.

Es de esta manera que nuestra Carta Magna adoptó esta teoría, - sin embargo, debemos reiterar que de la lectura del multicitado numeral- 49 deducimos que solamente hay un poder supremo y no tres como pudiera - erróneamente pensarse. Lo que sucede es que ese grandioso poder se divi de para su mejor ejercicio en tres grandes apartados los cuales por cier to, tienen exactamente la misma jerarquía constitucional, ni más, ni menos. Ningún poder está aupeditado o subordinado a otro, pero sí existen fuertes lazos entre los tres, destacando claro, aquellas facultades ex-traordinarias en las que el Jefe del Ejecutivo Federal puede entrar a la esfera de los ámbitos legislativo y judicial. Esta es a grandes rasgos- la influencia que las ideas de Locke y Montesquieu han ejercido sobre -- nuestros principios constitucionales, dirigidos hacia la democracia y li bre ejercicio de la soberanía.

2.5 CONSTITUCION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

De conformidad con el artículo 80 de la Constitución "Se dep^o sita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo in- dividuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La Constitución consagra de esta manera el Ejecutivo unipersonal, es decir, que este poder va a residir en una sólo persona, a diferencia del Ejecutivo plural que reside el poder en varias. Este último caso resulta muy poco usual en las distintas organizaciones políticas, y a que de las constituciones modernas sólo la de Suiza puede contarse entre los países que lo admiten, y bueno, cabe decir que la de Apatzingán, la cual de hecho no tuvo vigencia real, también la estatuyó. Otro caso de excepción que es bueno recordar es aquel gobierno que sucedió al de Iturbide, cuando se concedió el ejercicio del Ejecutivo a un grupo de tres personas, pero también es cierto que ello se dió en un marco de inconstitucionalidad.

Por lo general la doctrina está de común acuerdo al decir que mientras que el poder que hace las leyes reside acertadamente en una - - asamblea o cuerpo colegiado, aquél otro encargado de ejecutar las leyes ha de depositarse en un sólo individuo. Una vez que ya existen las normas, producto de la referida actividad legislativa, a través de un exhaustivo procedimiento y análisis, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la toma de - - decisiones y de acciones; es por esto que el poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un sólo individuo.

Un error en el que comúnmente podemos caer es el considerar - - que el Poder Ejecutivo se integra por el Presidente de la República y - - los Secretarios del Despacho. La verdad es que estos últimos solamente

son colaboradores inmediatos del Presidente, su función es asesorarlo en los distintos apartados de la vida nacional, y tan es de este modo que - la fracción II del artículo 89, faculta al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho. Muchas de las decisiones de estos asesores no son en estricto sentido órdenes directas del Presidente, mas sin embargo, en nuestro sistema presidencial, los actos de --- los Secretarios son de jure actos del Presidente.

El artículo 92 de la Constitución se refiere al refrendo ministerial y señala: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes --- del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas".

Mucho se dice que el refrendo ministerial es una clara reminiscencia del parlamentarismo inglés. Puede destacarse dentro de las finalidades de esta figura constitucional: certificar o autenticar la firma del Presidente de la República; limitar la actuación del mandatario --- mediante la participación del secretario o ministro, siendo indispensable su consentimiento para la validez de aquella actuación; y trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Presidente del país al ministro refrendatario.

Estos objetivos del refrendo ministerial resultan muy polémicos en base a que los Secretarios del Despacho como ya dijimos, son personas

de la entera confianza del Presidente, y se convierten en meros asesores de él. Ante la posible negativa a firmar o avalar algún acto del Ejecutivo Federal, ello implica automáticamente la renuncia del secretario -- del ramo que corresponda. Es por esto que el refrendo constituye un -- traslado de una figura tomada de sistemas constitucionales de otros países. Quizá podríamos pensar que esta figura establece cierta jerarquía en favor de los secretarios en razón de que para otros miembros del gabinete, como son los jefes de los departamentos administrativos, carecen de ese grado que la Constitución les otorga a los secretarios. No debemos olvidar tampoco que los secretarios poseen una función política, más allá de la administrativa.

2.5.1 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Como sabemos, el cargo de Presidente de la República es de -- elección popular, como lo señala el artículo 81 Constitucional:

"La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral".

Por ser este encargo el más importante para la vida del país, -- la persona que aspire a tal encargo deberá reunir las características que determina el artículo 82 de la Carta Magna:

"Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83".

Pasemos a continuación a comentar sobre los requisitos que establece el numeral antes transcrito.

La primera fracción exige ser ciudadano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento. La razón de exigir la ciudadanía mexicana es entendible, ya que señala el artículo 35 fracción II. La prerrogativa del ciudadano para poder ser votado en los cargos de elección popular. También se justifica que el Presidente sea mexicano por nacimiento ya que es claro que la más alta magistratura del país no debe concederse a un extranjero de origen, aun cuando éste haya obtenido la nacionalidad mexicana. En cuanto a que los padres del Ejecutivo Federal sean mexicanos se ha discutido mucho ya que a simple vista, esta condición parece más que otra cosa un nacionalismo exagerado. Hay que recordar que nunca se ha dado el caso de que a través de un Presidente, que sea hijo de padres extranjeros, se ejerza influencia en los destinos de México por el país de origen de los padres.

La segunda fracción estima conveniente al igual que para ser senador y ministro de la Corte que la edad mínima para ostentar esos encargos, incluido obviamente el de Presidente, sea el de treinta y cinco años; quizá el constituyente consideró que a esa edad el sujeto cuenta con madurez en todos los sentidos. La propia Constitución no señala una edad máxima para ocupar la primera magistratura.

En cuanto a la fracción tercera, ésta consigna el requisito de

haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Esto tuvo su antecedente en la Constitución del 57, ya que se pretendía impedir el caso frecuente de Santa Anna, quien en muchas ocasiones fue llamado del extranjero para ocupar la Presidencia. Por otro lado, la permanencia en el país da oportunidad para conocer sus necesidades e impide cualquier posible influencia del extranjero.

El contenido de la fracción IV encuentra su justificación en el inciso d) del artículo 130 en el cual se prohíbe que los ministros de cultos puedan desempeñar cargos públicos, agregando que como ciudadanos tendrán derecho al voto pero no podrán ser votados.

Las dos fracciones siguientes imponen expresamente la obligación de separarse de sus cargos públicos por un periodo de seis meses anteriores al día de la elección.

Finalmente, la fracción VII, se refiere a la prohibición de reelegirse. La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular tiene profundos arraigos en la historia de México.

Es natural suponer que el detentar el poder demasiado tiempo, representa un serio peligro tanto para la persona que lo posee como lo es mucho más para el pueblo, ya que ese gobierno se tornará absolutista. Hay que recordar a gobiernos como el del Presidente Juárez quien a fin de cuentas padeció de este mal, resultando difícil el convencerlo para

que de forma pacífica dejara el puesto. Las constantes rebeliones del - General Díaz, tanto en el Plan de la Noria, como con el de Tuxtepec, se hicieron con el enarbolamiento del estandarte de la "no reelección", aun que desde que ascendió al poder, en 1877, llegó a ser el jefe absoluto, - hasta 1911 año en que fue derrocado, por la Revolución. A partir de ese movimiento se pensó en la conveniencia de que los futuros gobernantes no pudieran reelegirse, esto en aras del beneficio nacional. Con el paso - de los años, el constituyente de 1917 elevó esta prohibición a rango - constitucional plasmándose lo anterior en el artículo 83 el cual ha re- sistido numeros embates por intereses diversos sobre todo de índole eco- nómico por quienes pretenden que México regrese a épocas absolutistas.

2.5.2 FACULTADES LEGALES.

El artículo 89 en su fracción I, otorga al Ejecutivo la facul- tad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La segunda de las facultades del artículo arriba citado se en- cuentra en las fracciones II, III, IV, V y XVIII, relativas a nombramien- tos del Presidente de la República.

Por lo general, la doctrina constitucionalista clasifica en -- tres grupos los nombramientos que son a cargo del Presidente: a) los nom

bramientos absolutamente libres; b) los nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados; y c) aquellos otros que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.

Sobre los primeros, podemos señalar que se trata de la designación de los Secretarios del Despacho o de Estado como también se les conoce, el del Procurador General de la República; el del Gobernador del Distrito Federal que había sido una facultad libre, hoy en día ha sufrido una interesante transformación ya que por vez primera, el próximo año, es decir, en 1997 se elegirá libre y democráticamente al gobernador de la capital del país; el nombramiento del Procurador del Distrito Federal, también deja de ser facultad libre del Ejecutivo Federal. Relativo a los Secretarios de Estado, hemos dicho que su nombramiento, remoción y cambio o traslado es un derecho exclusivo del Primer Mandatario, es decir, una facultad discrecional, toda vez que no tiene que explicar a ninguna otra autoridad del motivo de su decisión.

De los nombramientos sujetos a ratificación, debemos señalar que el Ejecutivo puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional, a los empleados superiores de la Hacienda, así como a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero en estos casos, el nombramiento del Presidente requerirá para su validez de la aprobación del Senado. Es muy posible que el Constituyente de 1917 haya imaginado que el nombramiento de estas personalidades requiere un espe-

cial análisis en razón de la trascendencia de sus tareas. Por otra parte, es una forma de restarle poder al Presidente de la República.

Los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. La fracción II del artículo 89 sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Servicio Civil, misma que - más tarde se llamaría "Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado"; en ese cuerpo normativo se delimitaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda nombrar y remover a ciertas clases de empleados, - como los de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.

La fracción V otorga la facultad de nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales del ejército y de la armada, distintos a los coroneles y oficiales superiores. En este supuesto tampoco es libre el Presidente para nombrar, ascender o separar a los oficiales, sino que debe sujetarse a lo establecido por las leyes militares que rigen la materia.

Otra importante fracción contenida en el artículo 89 se ubica en la fracción XIV que autoriza al Presidente de la República a conceder, conforme a las leyes, los indultos a los reos sentenciados por delitos - de la competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal. El indulto es una remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia definitiva.

Es también una gracia, que tiene por objeto subsanar errores judiciales, sin que ello atente al sagrado principio de la cosa juzgada. De conformidad con el Código Penal Federal, el indulto procederá cuando aparezca que el condenado es inocente o cuando haya prestado importantes servicios a la nación.

Al igual que el indulto, la amnistía extingue la sanción; el primero es un acto de ejecución, de un individuo en particular, la segunda es una disposición de tipo general, susceptible de aplicarse a todas las personas comprendidas dentro de la hipótesis concreta. La amnistía es un acto legislativo, que como tal incumbe al Congreso de la Unión, -- con fundamento en la fracción XXII del artículo 73.

Destacan también, aquellas atribuciones que el Ejecutivo cuenta en materia internacional. A parte de la segunda y tercera ya mencionadas, encontramos la VIII por la cual se encuentra facultado para declarar la guerra en nombre del país, previa ley del Congreso de la Unión. -- La fracción X se refiere a la política exterior y la celebración de los tratados internacionales sometidos a la atribución del Senado, observando siempre los principios de política exterior.

La fracción IX concede al titular del Ejecutivo la opción de nombrar al Procurador General de la República con la aprobación del Senado. En fin, las facultades del Presidente son amplias, criticadas y en ocasiones pueden invadir esferas destinadas a los otros dos poderes legislativo y judicial.

2.5.3 INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA DEL EJECUTIVO DE LA UNION A LOS OTROS PODERES.

Si bien es cierto que en nuestro sistema de gobierno existen matices o reminiscencias del parlamentarismo, como lo es el referendo ministerial del cual ya hicimos algún comentario, y que se encuentra establecido en el artículo 92 de la Constitución, no menos lo es, que el Presidente de la República cuenta con una amplia intervención en las esferas legislativa y judicial, por lo cual, hay muchas opiniones en el sentido de que existe una constante invasión a esas esferas por el Ejecutivo de la Unión.

La intervención del Ejecutivo en la actividad legislativa. - - Existen varias actividades del Primer Mandatario de la República, que le dan mayor vigor. Entre esas actividades sobresale claro, la facultad legal para intervenir en acciones legislativas como la iniciativa de leyes, el derecho de voto, la promulgación e inclusive facultades extraordinarias.

Contrariamente con lo que sucede en los Estados Unidos, en nuestro país el Presidente sí cuenta con facultad para iniciar leyes. En el país vecino del norte, la separación de poderes está más acentuada.

El artículo 71 Constitucional dispone lo siguiente:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

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

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

Esta facultad ha servido para darle al Ejecutivo una mayor for taleza; aparte de que, más de un noventa por ciento de las leyes que se aprueban en México, han sido iniciadas por el Presidente de la República. Sin embargo, es erróneo considerar que es el propio Primer Mandatario — quien elabora los proyectos de ley, ya que esa loable tarea la dimana a sus secretarios del ramo correspondientes.

Otra importante facultad del Ejecutivo Federal con que tampoco cuenta el titular de ese poder en los Estados Unidos es el derecho de ve to. Esta figura ha venido a vigorizar al cada vez más absorbente Ejecutivo Federal.

Por medio del derecho de veto, el Presidente de la República - puede objetar parcial o totalmente, haciendo las observaciones pertinentes del caso, las leyes o decretos que para su promulgación ha enviado -

el Congreso, después de la aprobación por los mismos.

La Constitución del 57 no le otorgó al Ejecutivo Federal esta facultad por las amargas experiencias vividas con Antonio López de Santa Anna. Es por ello que hubo que esperar hasta la Carta Magna de 1917 para que el Presidente de la República contara ya con esa facultad discrecional.

Para que una ley sea aprobada de nuevo, una vez interpuesto el veto, se requiere una mayoría especial de dos tercios del número total de votos, por lo que la fuerza que adquiere el Ejecutivo es, indudable.

Otra interesante participación, o como algunos doctrinarios se hanan, colaboración del Ejecutivo de la Unión en el ámbito del Legislativo, está contenida en lo dispuesto por el artículo 89 fracción I que se refiere a la facultad de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

La promulgación y publicación corresponden al Ejecutivo. Lo primero equivale a divulgar, dar conocimiento general. La promulgación es un acto jurídico y formal, por medio del cual el Presidente de la República le da plena existencia a la ley, al mismo tiempo que ordena su publicación y la ejecución de la misma. (28) Es de esta manera como la

(28) Ibid. p. 380.

ley adquiere la fuerza de que carecía al salir del aparato legislativo.

Para que la ley adquiera obligatoriedad general se requiere — del hecho material de su conocimiento por el grupo social que deberá observarla, es decir, falta de publicación. Sobre este particular, la — Constitución vigente no señala algún mecanismo, sin embargo, el Código — Civil para el Distrito Federal y en materia de Fuero Federal para toda — la República expresa que las publicaciones de las leyes debe realizarse en el Diario Oficial de la Federación, si la ley es del ámbito federal y, en las Gacetas Oficiales de los Estados, si la ley es de competencia local. Igualmente, el mismo Código aclara los plazos o formas de entrada en vigor de la ley, como se recuerda los dos grandes sistemas: sucesivo y sincrónico (artículo 3° y 4° del Código Civil para el Distrito Fede— ral).

Uno de los puntos de más controversia y que según los doctrina rios, sirvieron al Ejecutivo para aprovecharse, ampliando y exagerando — notablemente sus funciones, es el relativo a las facultades extraordinarias, que tienen un historial igualmente polémico en el régimen constitu cional de nuestro país. Ejemplifican lo anterior las participaciones de Vicente Guerrero, Antonio López de Santa Anna, quien dicho sea de paso,— exageró en el abuso de ellas; inclusive, puede citarse aquí a Don Benito Juárez y al General Díaz quienes no escaparon a la tentación que repre sentan estas facultades constitucionales de tipo extraordinario. Curio samente, la historia muestra que el otorgamiento de facultades extraordi

narias al Ejecutivo de la Unión, ha ido acompañado, casi siempre por la suspensión de las garantías.

En las primeras constituciones de nuestro país, hasta la de — 1857, no se había establecido de manera constitucional la delegación de facultades por parte del Legislativo. En más de una vez, el Ejecutivo — se vió en el supuesto de hacer uso de ellas.

La Constitución Centralista de 1836 estableció la prohibición para el Congreso de reasumir en sí o de delegar en otros poderes, a través de facultades extraordinarias algunas de sus atribuciones. Esto tenía una buena explicación a la vez que justificación, evitar a toda costa que Santa Anna y los militares se desenfrenaran en el mando.

Por su parte, las Bases Orgánicas de 1843 sí autorizaron al — Congreso General para ampliar las facultades de que disponía el Ejecutivo Federal, sin embargo, ello sólo tendría cabida en casos muy especiales.

La asamblea legislativa de 1856-57 al tratar el tema de la división del Poder Público llegó a la conclusión de que no podrían reunirse dos o más poderes en una sólo persona o corporación, ni depositarse — el Legislativo en un sólo individuo. Poco después, ya avanzados los debates aparece el artículo 34, similar al 29 de la Carta Magna vigente, y relativo a la suspensión de garantías individuales por parte del Presi—

dente de la República, mismo que preceptúa lo siguiente:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República 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 obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá 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, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Intervención del Ejecutivo en el Poder Judicial.- La delegación de funciones ha sido negativa en el proceso evolutivo del país, sobre todo para el Estado de derecho, ya que en muchos casos se llegó a un verdadero Estado de excepción. Numerosas ocasiones, sin necesidad de suspender las garantías, es decir, sin que hubiera un trastorno y grave peligro, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El autor D. Emilio Rabasa afirma que Don Benito Juárez gobernó siempre "al margen de la Constitución" (29), basando su aserto en la frecuente concesión de facultades extraordinarias, o en otro hecho: colocar bajo "estado de sitio" a las entidades que en alguna forma mostraban desacuerdo o franca oposición al Presidente Juárez.

A fin de cuentas, pareciera que las experiencias vividas por nuestro país poco han servido. El Constituyente de 1917 volvió a otorgar las facultades extraordinarias al Presidente, de acuerdo a lo establecido por el artículo 29 de la Carta magna antes transcrito.

En cuanto a las facultades ordinarias que el Ejecutivo tiene en el ámbito judicial, basta decir que el artículo 89 de la Constitución General le faculta para presentar al Senado de la República una terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido hay que señalar con toda justicia y mérito que el Poder Judicial Federal sufrió algunos cambios sustanciales, mediante una gamma de reformas legales del actual Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León que tiene por finalidad el mejorar la administración de la justicia en México. De este modo, la Constitución se vió forzosamente reformada de la manera siguiente:

Texto anterior a la reforma de 1994:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son
(29) Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op.Cit. p. 213.

las siguientes:

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia - del Distrito Federal y someter los nombramientos, a la aprobación de la - asamblea de representantes del Distrito Federal.

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la - - aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso".

En cuanto al texto actual y con las reformas de 1994, la fracción XVII desapareció, por lo que el Ejecutivo ya no nombra más a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, asunto que compete de manera exclusiva a la asamblea de representantes de esa - ciudad capital. La fracción XVIII muestra un importante cambio, a la - vez que avanza, ya que ahora, el Presidente no nombra a los ministros de la Suprema Corte, sino que realiza una terna y la somete a la consideración del Senado de la República, así también, someterá a ese cuerpo legislativo las licencias y renunciaciones de ese alto tribunal.

Puede observarse que las reformas de 1994 vienen a dar un giro importante en cuanto a la intervención del Ejecutivo de la Federación en asuntos judiciales, dándole un matiz más mesurado y a la vez, otorgándole un papel más preponderante al Senado del país.

La extensión de competencias del Poder Ejecutivo de la Federa-

ción ha observado un incremento notable en los últimos años. Y aunque - en materia judicial se observe una moderación interesante gracias a las reformas de 1994, aun existen opiniones que se manifiestan porque el Presidente del país tenga menos tareas, sobretodo, que las facultades se limiten a la ejecución de planes y programas de gobierno, respetando a los otros dos poderes de la Nación. Habrá sin embargo otras tantas que ex--presen que las diferentes facultades legales del Jefe del Ejecutivo: ordinarias y extraordinarias, constituyen la garantía de un federalismo moderno y democrático. Desde un ángulo de vista muy personal, hay que se-ñalar que lo idóneo es concebir que el Presidente tenga si facultades pero, que ellas no vulneren las esferas de ámbito de los poderes legislativo y judicial ya que en estricta lógica, eso lo convierte en un poder superior a los dos citados y con ello se originan consecuencias para el --país como una mala toma de decisiones que redundan en perjuicio del pue-
blo mexicano.

Es por todo esto que el Supremo Poder de la Unión que se divi-
de en tres para su ejercicio debe observar igual jerarquía entre ellos,-
aunque sí una estrecha relación y complementación también.

2.6 CONSTITUCION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Sostiene la doctrina constitucionalista que el Poder Judicial-
Federal carece de los atributos que el Ejecutivo y Legislativo poseen, -

no tiene voluntad autónoma y está desprovisto de fuerza material.

Es por lo anterior que ha surgido la discusión sobre si el Poder Judicial Federal es realmente un poder o simple y llanamente un departamento del Ejecutivo. Emilio Rabasa ha opinado que el judicial no es en sí un poder, en virtud de que está limitado a aplicar la ley, expresión de la voluntad del pueblo. Posteriormente, llegó a considerar que "aunque en sentido científico de la palabra el departamento de justicia no es un poder, en la Constitución no necesita tener ese título, y en sus funciones puede y debe ceñir a los poderes reales dentro de los mandamientos de la ley suprema que distribuyó las competencias, para que no haya jurisdicciones sin perimetro". (30)

En estricto derecho, la discusión en torno a la naturaleza de la actividad judicial, a fin de determinar si constituye o no un poder, es solamente una controversia de orden teórico que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente.

El Poder Judicial de la Federación encuentra su regulación en el artículo 94 de la Constitución vigente el cual como ya se dijo, sufrió interesante reforma en 1994, quedando de la siguiente manera:

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribuna--

(30) Ibid. p. 477

les Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal".

Llama poderosamente la atención que se incluya en esta enumeración al Tribunal Electoral, el cual depende directamente de la Suprema Corte de Justicia. Es muy posible que esto se haya basado en la necesidad de que ese órgano jurisdiccional tenga la autonomía que siempre había requerido, basta recordar que por mucho tiempo estuvo sujeto a la Secretaría de Gobernación.

La Suprema Corte de Justicia sufrió cambios en su estructura interna. Actualmente se compone sólo de once Ministros, funcionando en pleno o en salas. Los Ministros durarán en su encargo quince años, y sólo podrán ser removidos de su encargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución. Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrado para un nuevo periodo, excepto aquellos casos donde hubiera ejercido el cargo con carácter provisional o interino.

Para la designación de los Ministros de la Suprema Corte, el artículo 96 de la Carta Magna establece que el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual hará las designaciones por el voto de las dos terceras partes dentro del plazo de treinta días. Si en ese término, el Senado no hiciera la designación correspondiente, el Presidente del país nombrará al Ministro.

Puede darse el caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta por el Ejecutivo, en esa hipótesis él mismo, someterá una nueva. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro de dicha propuesta designe el Presidente del país.

Una innovación de vital importancia lo es la anexión en la enumeración del artículo 94 del novel Consejo de la Judicatura Federal, - el cual determinará el número, división en circuitos, la competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito. Otra de las funciones básicas del Consejo de la Judicatura es el relativo a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con la lógica excepción de la Corte.

En cuanto al Tribunal Electoral Federal, éste encuentra su regulación en lo dispuesto por el artículo 99 de la propia Carta Magna.

El principal motivante del actual Presidente del país Doctor - Ernesto Zedillo es el mejoramiento de la administración de justicia, así como el combate a la delincuencia y por ende la seguridad pública. Resultaría muy cuestionable el pensar que reformando al Poder Judicial de la Federación, a la Suprema Corte, creando el Consejo de la Judicatura y anexando al Tribunal Electoral, los problemas arriba citados podrán soly cionarse. Definitivamente que tanto la seguridad pública como el desa-

rrollo de la delincuencia merecen una reforma legal que sea integral, --
llegando hasta los servidores públicos de rango más sencillo. Debe --
crearse, en todo caso, una carrera del servicio civil, donde se capaci--
ten y especialicen todos aquellos encargados de la procuración de la jug
ticia, y así, avanzar paulatinamente hasta poder contar con mejores auto
ridades tanto administrativas como judiciales que desempeñen una labor --
digna del pueblo.

C A P I T U L O I I I

LA PARTICIPACION DEL SENADO DE LA REPUBLICA
EN MATERIA DE POLITICA EXTERIOR3.1 EL BICAMARISMO EN MEXICO Y SU INFLUENCIA DE LOS
ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA.

Si bien se recuerda, mucho se planteó la necesidad de que el -
Legislativo estuviese integrado por una o por dos cámaras. La doctrina-
ha expresado que el bicamarismo lo mismo en Inglaterra que en los Esta-
dos Unidos, sistema ampliamente imitado en el mundo, fueron resultado no
de doctrinas o teorías, sino de los hechos que esas naciones experimenta-
ron, además de largas y difíciles experiencias que marcaron la importan-
cia de integrar al Legislativo con dos cámaras.

Remontándonos a la historia, las raíces del parlamentarismo in-
glés se encuentran en las luchas de los barones y de los sectores más —
fuertes, con la finalidad de alcanzar un gobierno que hiciera la defensa
de los intereses. A pesar de hablarse mucho de las luchas del pueblo in-
glés y del desarrollo de la democracia, los hechos logran demostrar que
siempre fue un sector pequeño y privilegiado, o algunos grupos, los que
combatieron. Estudios realizados en esa época señalan que el constitu-
cionalismo británico nace del feudalismo.

Por otra parte, la Iglesia en los siglos IX y X estuvo rodeada por poderosos enemigos que la presionaban desde el oriente, el sur y norte; sin embargo, en el curso de los siglos XI y XII la situación experimentó un significativo cambio. La reconquista en España; por otro lado, el triunfo normando sobre los sarracenos en Sicilia. De esto surgen las cruzadas y las fuertes ofensivas por parte de las fuerzas de la cristiandad.

Inglaterra no tuvo participación en la primera cruzada, pero sí en la tercera donde el héroe fue el ilustre Ricardo Corazón de León. Los efectos de las cruzadas fueron muy grandes en Inglaterra ya que lograron enriquecer y ampliar la mentalidad de la cristiandad medieval de la que esa nación era parte.

Las cruzadas aportaron al continente europeo más que nada aumento del comercio, las artes y el lujo, el placer de la vista y el oído, así como el orgullo del intelecto y el origen de la ciencia.

En materia política las consecuencias fueron de otra índole. La ausencia de Ricardo, como rey inglés, lo hizo dejar en manos de su hermano Juan, un hombre considerado como inútil e incapaz, parte del gobierno británico. El arzobispo de Cantorbery Humberto Walter tuvo una mayor intervención. Ricardo no retornó a Inglaterra. La administración de Walter se consolidó a base de algunas flexibilidades, concediendo privilegios a varias ciudades, que incluían el de la autonomía por medio de

funcionarios elegidos.

Las clases medias comenzaron su ascenso y los caballeros latifundistas comenzaron a intervenir paulatinamente en los asuntos del condado, el cual iba ganando mayor autonomía. Mientras tanto, la clase media rural se fue acostumbrando al desempeño de los asuntos públicos y la idea de nombrar a sus representantes.

Estos breves antecedentes del parlamentarismo inglés sirven para resaltar que ese sistema europeo sirvió durante mucho tiempo de modelo y antecedente de otros sistemas constitucionales. En el año 1295, bajo el gobierno de Eduardo I, se logró convocar al "Parlamento Modelo", - donde se reunieron el clero, los barones y los comunes. En un principio, el clero y la nobleza sesionaban por una parte, y por la otra, los caballeros y los burgueses. De este modo apareció el antecedente de la Cámara Alta o de los Lores, dividida en: lores espirituales, es decir, los obispos; y los lores temporales, o nobles. Con el transcurso del tiempo, la Cámara de los Comunes constituyó el tercer estado.

En los Estados Unidos, se estableció un sistema también bicameralista, cuando en la Convención de Filadelfia se discutió la representación, los de Estados más poblados propusieron que fuese en razón del número de habitantes. Esto provocó la franca oposición de los Estados de escasa población. Benjamín Franklin, quien además de científico era un buen político, propuso un plan que consistía en que el Congreso tendría dos cámaras: la de los representantes populares, cuya elección se haría-

con base al número de habitantes de cada Estado; y la de Senadores, que-
contaría con dos representantes por cada Estado, independientemente de -
la población. Esto lleva a pensar que aunque sea bicamarista el sistema
norteamericano, sí tiene una base distinta a la británica.

Todos aquellos partidarios del sistema bicameral o bicamarista
han argumentado que al dividir al Poder Legislativo se le debilita, por-
lo que el Ejecutivo no queda en desventaja.

La doctrina también considera que en caso de conflicto entre -
el Ejecutivo y alguna de las cámaras, la otra puede asumir el papel de -
mediadora.

Otro argumento en favor del bicamariismo es que si el Ejecutivo
requiere de rapidez en sus resoluciones, no ocurre lo mismo con la elabo-
ración legislativa, ya que al contar con un segundo cuerpo colegiado, se
evita posibles errores por precipitaciones o aquellas decisiones movidas
por situaciones pasionales.

Es justo reconocer que nuestro país imitó una vez más a la - -
Constitución Norteamericana, la que en forma preeminente sirvió de mode-
lo para los legisladores mexicanos; predominando el sistema bicamarista.
Tanto en la Constitución de Apatzingan, como en las Constituciones de --
1824; en las Centralistas de 1836 y 1843, se adoptaron los sistemas bica-
maristas.

En las Bases Orgánicas de 1843, el artículo 25 preceptuaba: -
"El Poder Legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes". La Cámara de Senadores estaba compuesta por 63 miembros designados de este modo: "dos tercios eran electos por las asambleas departamentales y el otro por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación". (31) El último tercio debía distinguirse por -- personas con mérito reconocido en la carrera civil, militar o eclesiástica, y que hubiesen desempeñado los cargos de Presidente de la República, Vicepresidente o Secretario de Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador de Estado, Obispo o General de División. Otra característica -- interesante por demás es que para los nombrados por las asambleas departamentales (5 personas) deberían ser de cada una de las siguientes clases sociales: agricultores, mineros, propietarios o comercios y fabricantes. Todo esto arroja una composición heterogénea en la integración del Senado.

El Constituyente de 1856-57 decidió suprimir al Senado para dejar al Congreso reducido a una sola cámara. Sin embargo, esto no duró -- mucho tiempo: la tradición autoritaria mexicana y lamentalidad absorbente del Ejecutivo, tanto de Juárez como de Sebastián Lerdo de Tejada, hicieron que en el año de 1867, apenas restaurada la República, y después -- de una costosa y angustiada defensa de las instituciones democráticas, -

(31) Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 412.

se pensó que se podría modificar la novel Carta Magna de 1857, así fuese inconstitucionalmente.

El intento de reforma se logró hasta 1874, cuando se pudo restablecer al Senado, siguiendo, "para variar", el modelo de los Estados Unidos. La reestablecida Cámara de Senadores era electa en forma proporcional, con dos senadores por cada Estado, con la exclusión de los Territorios y dos más por el Distrito Federal, mientras que la Cámara de Diputados mantuvo la forma de elección proporcional al número de habitantes.

En nuestro sistema actual, no hay tanta diferencia entre lo -- que podría ser la Cámara Alta o la Cámara Baja, ya que en ambas pueden presentarse iniciativas de ley indistintamente.

3.2 ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO DE LA FEDERACION.

Para iniciar el presente punto, el artículo 50 de la Constitución Política vigente dispone que el Poder Legislativo de la Federación se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Senadores está integrada por un total de 128 senadores, de los cuales dos son elegidos mediante el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, en cada Estado y el --

Distrito Federal. Los 32 senadores restantes se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sólo circunscripción plurinominal nacional; lo anterior de -- conformidad con el artículo 56 de la propia Constitución, que al final -- dispone que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. El citado numeral hace referencia a que la senaduría de primera -- minoría le será asignada a la formula que encabece la lista del partido -- político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de -- votos en la entidad de que se trate.

Los senadores nombran a su mesa directiva en forma semejante a como lo hacen los diputados. Esta se compone de un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, debiendo durar -- un mes en el ejercicio de su encargo el presidente y los vicepresidentes, no pudiendo ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo ordinario de sesiones. Es conveniente señalar que esta composición variará seguramente con el paso del tiempo.

Los nombramientos de los senadores electos para ocupar algún -- lugar de la mesa directiva deben ser comunicados a la Cámara de Diputa--dos, al Presidente de la República y al Presidente de la Suprema Corte -- de Justicia de la Nación.

El artículo 57 de la Constitución establece que por cada sena--dor propietario se elija uno suplente.

3.3 REQUISITOS PARA SER SENADOR Y DIPUTADO.

El artículo 58 de la Constitución señala que para ser senador se requirieron los mismos requisitos que para ser diputado, con la excepción de la edad que en el caso de los senadores es de treinta años cumplidos el día de la elección. Por esto, hay que remitirnos al numeral 55 de la misma ley fundamental que literalmente señala:

"Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiun años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59".

En relación a la edad que se dispone para ser diputado, de treinta años cumplidos el día de la elección, podemos aclarar que esa diferencia en relación a la establecida para los diputados que es de vein-

tiun años. se debé a una imitación del modelo romano donde el término se
nado se derivaba de senectud, esto es, que esos puestos requerían de per
sonas con mayor reflexión y reposo, meditación y prudencia, como lo seña
laba el dictamen de la segunda comisión del Congreso Constituyente de —
1916-17. Sobre este particular, bien puede citarse las palabras del —
Constitucionalista Daniel Moreno quien acerta al decir que ambas cámaras
proceden de la soberanía popular y que no hay cámara revisora, por lo —
que se pueden presentar las iniciativas de leyes indistintamente. El —
doctrinario no está de acuerdo en la diferencia de edades entre los dos-
organismos y puntualiza que la comisión dictaminadora olvidó este deta-
lle. (32)

Se requiere también ser originario del Estado o territorio en
que se haga la elección, o vecino de él con residencia de más de seis me
ses. Este requisito pudiera ser debatido ya que hay muchos casos en los
que los diputados o senadores electos no han sido originarios o avecinda
dos del lugar donde se lleva la elección, sin que ello merme de algún mo
do el puesto a desempeñar, al contrario, han demostrado ser grandes cono
cedores del mismo. Se pueden citar a: Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez,
Guillermo Prieto, etc.

Las demás fracciones se refieren a que los aspirantes a diputa-
dos y senadores, no estén en activo en el momento de las elecciones. si-
no que dediquen su tiempo completo a la campaña política en aras de mos-

(32) Ibid. p. 416.

trar al pueblo que el candidato es realmente una persona idónea para ese digno puesto de representación popular.

3.4 LAS FACULTADES DE LAS CAMARAS FEDERALES. DIVERSOS
CRITERIOS DE APRECIACION.

Tomando en consideración la manera como actúan las Cámaras Federales, sus facultades pueden ser clasificadas en cuatro grupos:

a) Facultades del Congreso de la Unión.— Son aquellas que se ejercitan de manera separada y sucesiva por cada una de las dos Cámaras. Esto significa que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. De este modo, las facultades del Congreso General se encuentran reunidas, en mayor parte, en el artículo 73 de la Constitución; sin embargo, existen otras facultades constitucionales dispersas en otros numerales.

b) Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras. Estas se ejercitan de manera separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. Así, el artículo 74 señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, mientras que el 75 las de la Cámara de Senadores.

c) Facultades del Congreso, como una asamblea única.- Son aquellas ejercidas conjunta y simultáneamente por ambas cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos supuestos que de esta forma de actuación consigna la Ley Suprema, son los contenidos en los artículos 84 y 85, en cuanto a la designación del Presidente de la República cuando falta el titular del Ejecutivo Federal; el artículo 87, sobre la protesta del Presidente del País al tomar posesión de su encargo; y el 60, respecto a la apertura de sesiones ordinarias.

Hay que agregar que en los dos primeros preceptos, el Congreso General recibe el nombre de Colegio Electoral.

d) Facultades comunes de las dos Cámaras.- Sin ser exclusivas de cada cámara, se llevan a cabo separada y sucesivamente por ambas. El artículo 77 de la Constitución enumera este tipo de facultades, las cuales son netamente de administración interior de cada cámara.

Desde el punto de vista material, las facultades del Congreso pueden ser legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales. Se ha señalado que la división de poderes implica una separación de órganos, y no tanto de funciones; se trata de una división flexible, no rígida.

El Congreso de la Unión posee, además de facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tiene otras que son ejecutivas o jurisdiccionales. (33)

(33) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 295 y 296.

Estos son los criterios que desde el punto de vista teórico, - ha expuesto la doctrina constitucionalista acerca de las atribuciones de las dos Cámaras Legislativas en México. Estas clasificaciones obedecen más que nada a estudios y análisis teóricos que permitan al lector entender el origen y alcance de tales funciones.

3.5 OBLIGACIONES Y FACULTADES DE LAS CAMARAS.

Acertadamente señala el autor Tena Ramírez que las Cámaras sólo pueden actuar válidamente cuando hacen uso de las facultades legales que les conciernen y de acuerdo a las clasificaciones señaladas en el punto anterior. Contrario sensu, es decir, si no sucede de ese modo, el acto de las Cámaras sería nulo por falta de competencia y quizá invadiría una jurisdicción ajena. Una facultad exclusiva del Senado no puede ser ejercitada por la Cámara de Diputados ni por el Congreso en General. (34)

La distribución de competencias entre las dos Cámaras es el resultado del sistema bicammarista que nos rige y representa un mecanismo de limitación al poder federal.

Las dos Cámaras deben respetar las competencias que la propia Constitución les confiere. El autor Tena Ramírez cita un ejemplo singular.

(34) Ibid. p. 273

lar de invasión de las jurisdicciones, acaecido en el año de 1932, cuando renunció el Presidente Ortíz Rubio y fue designado en su lugar el General Abelardo Rodríguez. En ese entonces, las dos Cámaras se reunieron en la asamblea única que previene la Constitución en los artículos 84 y 85, aceptando la renuncia y eligiendo un sustituto. (35)

Ambas Cámaras tienen, desde el punto de vista constitucional, -infinidad de facultades y también de deberes, a los cuales deben circunscribirse. Primeramente se hará referencia a los que competen a los diputados, ya que el apartado siguiente es exclusivo de los senadores, y por último, del Congreso General.

En el año de 1874 se instituyó el sistema bicamaria, siendo necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso, -constituido en aquel entonces por la Cámara Unica, y distribuir las de manera exclusiva en cada cámara.

No es ningún secreto que el Congreso haya conservado el mayor número de facultades, y por supuesto, las más importantes de índole legislativo. Según las reformas constitucionales, se le dotó a la Cámara de Diputados de las facultades que "afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular", y a la de Senadores de "las que inmediata y directamente afectan el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento fede-

rativo". (36)

El artículo 74 determina exáctamente cuales son las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. La primera de ellas consiste en - erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley - le señala respecto a la elección de Presidente de la República.

Las fracciones II, III y IV del artículo que se indica contienen facultades de la Cámara de Diputados en relación con el manejo de -- fondos públicos. Destaca la fracción IV que-específicamente se refiere-a examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de - la Federación.

La fracción V y VI se concretan a señalar la facultad sobre -- procedencia o no de juicio penal contra los servidores públicos que hu-- bieren incurrido en algún delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

En el apartado siguiente se hará mención de las atribuciones y obligaciones del Senado de la República, y finalmente de aquellas destinadas al Congreso General.

(36) Ibid. p. 413.

3.6 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA.

El Senado de la República constituye un órgano colegiado de su ma importancia para la federación. Como se ha señalado, en el se encuen tran los representantes de cada uno de los Estados que integran al país. Por ende, es lógico comprender que sus funciones o facultades legales — sean trascendentes para la vida diaria del Estado Mexicano.

El artículo 76 de la Constitución especifica las atribuciones— del Senado de la República:

"Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo— Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la Repú— blica y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; — además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticos que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga— del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás— jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los— términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de

tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

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

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

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

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

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuya."

Las tres primeras fracciones contienen facultades en materia internacional, tema que será abordado en el punto siguiente.

La fracción IV se refiere al consentimiento que el Senado de la República debe otorgar al Presidente del país para que éste último pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.-

Debe entenderse que esta fracción contiene una facultad discrecional ya que el Senado podría, al menos teóricamente, negarse a conferir al Ejecutivo de la Federación su aquiescencia respectiva, ya que a simple vista parecería que mas que una facultad se trata de una obligación o deber jurídico constitucional.

En relación a la fracción V, cabe decir que la misma no fue -- obra del Constituyente del 56, sino de las reformas de 1874. En esos -- días, era una problema la acefalía de los gobiernos locales, y la Constitución entonces vigente, no vislumbraba ninguna solución posible. El artículo 122 (entonces 116), invocado varias veces, no servía para el caso, ya que aquél se refería solamente a la hipótesis de que la Federación debería prestar la ayuda necesaria a los poderes legítimos de un Estado que se viera amenazado por alguna violencia del exterior o algún trastorno interior. La actual fracción V, como bien lo señala el constitucionalista Tena Ramírez tuvo por finalidad proveer a la situación provocada por la desaparición de los Poderes de un Estado, teniendo en consideración -- que las partes que integran al país no son Estados independientes, sino -- que en razón del pacto federal, interesa su suerte a la propia Federación. (37)

Los reformadores de 1874 tenían ante sí dos grandes vacíos de la ley suprema que llenar: por una parte, los conflictos políticos entre los poderes constituidos de un Estado y la desaparición de los mismos, -- por la otra. El 2 de abril de 1872 se presentó un proyecto de reforma --

(37) Ibid. p.p. 422 y 423.

que consistía en atribuir al Senado la facultad de dirimir toda cuestión política que ocurra entre los Estados o entre los Poderes de un Estado, respecto de su régimen interior, previa opinión del Ejecutivo.

Ese proyecto llevó a la redacción actual de la fracción que se comenta.

La fracción VI, se encuentra también su explicación en lo señalado anteriormente. Se trata de una facultad exclusiva del Senado relativa a solucionar las cuestiones o controversias políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos acuda al Senado con ese fin, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto en armas. En ese caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a lo que establece la Constitución General de la República y la del Estado.

La fracción VII le confiere al Senado la facultad de erigirse en un gran jurado que dictaminará y pronunciará una sentencia o resolución para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometen los altos servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos, en los términos del artículo 110 de la Carta Magna y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las siguientes dos fracciones contienen facultades de nombramientos. La VIII se refiere a la designación de los Ministros de la Su-

prema Corte de Justicia de la Nación. Cabe decir que esta facultad es - nueva, con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal del Presidente Zedillo, se le otorgó más participación al Senado de la República. Esta fracción está en relación directa con el artículo 96 Constitucional también que dispone:

"Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República".

Sin lugar a dudas, esta participación del Senado garantiza que los Ministros electos por el Senado mismo sean las personas más adecuadas para desempeñar tan distinguido encargo. Además, esta fracción le resta un poco de atribuciones libres al Ejecutivo de la Unión, sujetando

lo a la decisión de los representantes de los Estados que integran a la Federación.

De igual manera, el Senado aprobará o no las diversas solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que el Presidente del país les someta a su consideración.

La otra facultad de nombramiento es la que contiene la fracción IX, y consiste como se dijo en nombrar, pero también remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Constitución.

Esta fracción está próxima a sufrir una modificación, de hecho tendrá que desaparecer ya que el año próximo, 1997, por vez primera, la elección del gobernador o regente de la capital del país se llevará a cabo por el voto de sus habitantes, de acuerdo a las reformas electorales que ya se están preparando.

Finalmente la fracción X, hace referencia a todas aquellas -- otras facultades que la Constitución le encomienda al Senado.

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, integran al Congreso de la Unión o Congreso General, órgano que encuentra sus atribuciones legales en el artículo 73 de la Carta Magna, del cual puede citar se como competencia: admitir a nuevos Estados en la Unión Federal; formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar-

definitivamente los límites de los Estados; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; imponer contribuciones necesarias a - cubrir el presupuesto; fijar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y - nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Eje cutivo; levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión: - - Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales; dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad en el país, etc.

El Congreso General según el artículo 71 fracción II de la Car ta Magna puede presentar iniciativas de ley.

3.7 LAS ATRIBUCIONES DEL SENADO EN MATERIA INTERNACIONAL Y LA NECESIDAD DE DOTARLE DE MAS PARTICIPACION LEGAL EN LOS ASUNTOS DE POLITICA EXTERIOR DEL PAIS.

El Senado de la República es un cuerpo legislativo cuyos integrantes representan a todos los Estados que componen la Federación, y co mo tal, está íntimamente interesado en que las relaciones internaciona--

les de México prosperen cada día más. Debe recordarse que en virtud del sistema federal, los Estados integrantes ceden su soberanía exterior al poder central quien se obliga a representarlos y protegerlos de cualquier daño o peligro proveniente del exterior. Es por ello que el artículo -- 117 Constitucional les prohíbe a los Estados:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni --
con las potencias extranjeras;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empré--
stitos con gobiernos de otras naciones..."

Tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión,
según el artículo 118:

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, ex--
ceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admi--
ta demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la Re--
pública".

El Senado de la República tiene entonces una gamma importante--
de atribuciones en la materia internacional del país. Primeramente, la
fracción I le faculta para analizar la política exterior desarrollada --
por el Presidente de la República, entendiéndolo por aquella a la planea--
ción y estrategias para que México se relacione con los demás Estados, -

en base a los informes anuales que el Ejecutivo de la Unión y el Secreta
rio de Relaciones Exteriores rindan al Congreso. El Senado tiene además
otra importantísima participación en el rubro internacional, ratificar o
no los diversos tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo mi
mo o por sus ministros plenipotenciarios por él designados. La redacción
de la última parte del artículo 76 fracción I, así como las de los pre--
ceptos 89 fracción X y 133 Constitucionales señalan que el Senado puede--
"aprobar" los tratados internacionales. Esta aseveración resulta desde--
el punto de vista técnico-internacional incorrecta, ya que, si bien es -
cierto, en estricta esencia, sí se trata de una aprobación o aquiescenc--
cia que el Senado debe otorgar si así lo considera, es decir, se trata -
de una facultad discrecional; pero también lo es que la doctrina y prác--
tica internacional se inclinan por considerar que debe hablarse de "rati
ficación", más correctamente.

Por ratificación debe entenderse el último acto en un Estado -
por medio del cual, un órgano constitucionalmente facultado aprueba o no
definitivamente el instrumento propuesto.

En la práctica, hay que señalar que el Senado, al no contar --
con un término razonable para otorgar o no su ratificación a un tratado-
o acuerdo, ocasiona algún perjuicio o desequilibrio al otro Estado inte-
resado en la vigencia del instrumento. Existen infinidad de tratados --
que el Senado no ha revisado y otorgado su ratificación, por lo cual no
pueden entrar en vigor. Resulta entonces válido pensar que el Senado de

ba contar con un término razonable para decidir sobre la conveniencia o no del tratado o convenio sometido por el Presidente de la República.

A lo anterior debe agregarse que el Senado deberá vigilar que en todo momento, los acuerdos signados por el Presidente del país sean -acordes a los principios sobre nuestra política exterior de que habla la fracción X del artículo 89 de la ley fundamental.

En cuanto a la segunda fracción del artículo 76, ésta se refiere a la ratificación de los nombramientos de los agentes diplomáticos y cónsules generales, además de otros funcionarios de especial relevancia como el Procurador General de la República.

De conformidad con el artículo 89, el Ejecutivo de la Unión -- puede nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, puede remover a los Agentes Diplomáticos, de acuerdo a la fracción II, facultades concebidas como totalmente libres. La fracción III señala que podrá este funcionario nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con la aprobación del Senado. Aquí se observa una facultad supeditada a la decisión de aquél cuerpo legislativo, el que podrá -- ratificar o no a los agentes diplomáticos y cónsules generales. Este -- particular será tratado nuevamente más tarde.

La fracción III del artículo 76 faculta al Senado para autorizar al Presidente de la República a que permita la salida de tropas na--

cionales fuera del país, el paso de aquellas otras extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otros países, por más de un mes, en aguas nacionales.

Esta facultad resulta lógica en virtud de la trascendencia que esas hipótesis jurídicas traerían para la Federación.

El Senado de la República es un cuerpo fundamental en los caminos de la Federación mexicana, es por ello que debe modernizarse en todo tiempo, avanzando hacia la consecución de nuevos objetivos que se traducen en mejoras para el país y por ende, para los Estados que integran a la nación mexicana.

Actualmente es muy común oír decir que el Presidente de la República debería tener menos atribuciones legales, tema que sigue siendo polémico. También es muy actual el señalar que existe preocupación en el seno del Senado porque consideran que deben intervenir más en los diversos rubros internacionales del país, sin que ello cause algún perjuicio a las atribuciones del Ejecutivo Federal, cuestión que es bien aceptada y justa, ya que las relaciones internacionales son un punto medular para el futuro desarrollo de México, por ello, las decisiones del Presidente de la República deben estar supervisadas y avaladas por otro órgano autónomo de gran peso, y ningún otro mejor que el Senado.

Bajo este orden de ideas, sería sano que el Senado participara

en la designación del Secretario de Relaciones Exteriores; aunque se trata de una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de nombrar al personal de su confianza, el Senado bien podría opinar sobre la conveniencia de que ese puesto sea ocupado por algún funcionario propuesto por el Presidente, ya que en muchas de las veces las designaciones recaen más que nada en cuestiones de índole político y no de necesidad del servicio.

El Senado debe tener más participación en la designación de los embajadores y los cónsules generales, punto que se empezó a abordar con anterioridad. El artículo 89 en su fracción III es oscuro ya que se refiere al nombramiento de los agentes diplomáticos y cónsules generales, lo cual es incorrecto ya que tanto los diplomáticos como los agentes consulares cuentan con un dirigente denominado embajador en el primer caso y, cónsul general en el segundo. Resultaría más propio referirse al nombramiento de los embajadores y de los cónsules generales. Para su designación, el Senado debe participar más activamente ya que al igual que sucede en el caso de los secretarios del despacho, las designaciones recaen en funcionarios que en muchos de los casos no tienen el perfil ideal para representar a México ante otros países.

Resulta difícil pensar que en la práctica, el Senado pueda rechazar alguna proposición que el Ejecutivo someta a su consideración, sin embargo, esta práctica viciada debe ir desvaneciéndose hasta convertirse en algo verdaderamente justo donde cada poder constituido guarde su jerarquía y ella sea respetada por los demás.

Estas son las proposiciones del presente trabajo de investigación, que pretende aportar algún criterio sobre la necesidad de que el - Senado actue más en la vida internacional de México.

CONCLUSIONES

Primera.- El estado moderno es una organización política y jurídica que se establece en un territorio, que cuenta con población y, -- con un poder soberano.

Segunda.- La soberanía es un elemento imprescindible de todo - Estado contemporáneo, y es a través de ella que el Estado establece su - forma de gobierno.

Tercera.- De acuerdo con el artículo 39 Constitucional, la soberanía nacional radica esencial y originariamente en el pueblo, además- de que todo poder público nace del pueblo, instituyéndose para beneficio del mismo.

Cuarta.- La vida interna de México se encuentra regulada por - la Constitución Política General, la cual es también la ley máxima o su- prema de toda la Unión, por lo que todos los Estados miembros de la mis- ma, se sujetarán a sus disposiciones.

Quinta.- La propia Constitución establece en México el Estado- de Derecho, y por éste último debe entenderse la sujeción del mismo Esta- do al derecho, es decir, es el Estado cuyo poder y actividad están regu- lados y controlados por la ley. El Estado de Derecho se contrapone a -- los Estados absolutos o totalitarios.

Sexta.- El Poder Supremo de toda la Unión es único y se divide para su ejercicio en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, teniendo - los tres la misma jerarquía, al menos jurídica y teóricamente. No pueden reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona, según el artículo 49 Constitucional.

Séptimo.- Al establecer la Constitución Política vigente la -- teoría de la división de poderes, garantiza que haya equilibrio jurídico y político entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, en la praxis es muy notorio que el Ejecutivo Federal está hoy en día en una franca posición de superioridad legal en relación a los otros dos poderes, en virtud de que cuenta con infinidad de atribuciones ordinarias y extraordinarias.

Octava.- Aparte de lo anterior, el Ejecutivo de la Unión trastoca o vulnera las esferas competenciales del Poder Legislativo y del Ju dicial como en la fracción I del artículo 71, relativo al derecho de iniciar leyes, o el disfrazado artículo 96 por medio del cual, el Presidente de la República nombra a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la aprobación del Senado, órgano que según ese último precepto será el encargado de hacer las designaciones; sin embargo, se sabe que en la práctica es el Ejecutivo el que designará a tales funcionarios.

Novena.- El sistema bicamarista fue el resultado no de doctri-

nas o teorías sino de hechos difíciles que países como Inglaterra y los Estados Unidos habían experimentado.

Décima.- Hay opiniones que coinciden en señalar que al dividir al Poder Legislativo en dos cámaras, se le debilita, por lo que el Ejecutivo no queda en desventaja. También se dice que en el caso de un conflicto entre el Ejecutivo y alguna de las cámaras, la otra puede asumir el papel de mediadora.

Décimo Primera.- México instituyó el sistema bicamarista tanto en la Constitución de Apatzingan, como en las Constituciones de 1824; en las Centralistas de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843, en cuyo artículo 25 se establecía que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores y en el Presidente de la República. Por otra parte, el Constituyente de 1856-57 decidió suprimir al Senado para reducir al Congreso a una sola Cámara, restableciéndose el Senado hasta el año 1874, con dos senadores por cada Estado, excluyendo a los territorios, y dos más por el Distrito Federal.

Décimo Segunda.- En nuestro país no existe una diferencia tan marcada entre lo que los regímenes parlamentarios denominan Cámara Alta y Baja. Aquí, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tienen la misma importancia y jerarquía ya que sus atribuciones se complementan.

Décimo Tercera.- El Senado constituye la representación de los Estados que componen a la Federación, por ello, debe contar con más participación en la vida internacional de México.

Décimo Cuarta.- El Senado debe dar su opinión acerca de las designaciones del Ejecutivo, del Secretario de Relaciones Exteriores y sobre los embajadores y cónsules generales, tener más cuidado en las personas propuestas por el Presidente, ya que mucho del futuro de las relaciones exteriores de México dependen de los representantes que se acrediten ante otros Estados.

Décimo Quinta.- Finalmente, el Senado de la República debe contar con un término constitucional para emitir su ratificación o no a un tratado celebrado por México.

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

- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, México, 1983.
- Aristóteles. Política. Editorial Cumbres, México, 1987.
- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Editorial Porrúa, México, 1988.
- Bielsa, Adolfo. Derecho Constitucional. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1959.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 8a. Edición, México, 1991.
- _____ El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, - - 30a. Edición, México, 1991.
- Carre de Malberg, R. Teoría General del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1948.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa, 3a. Edición, México, 1991.

- _____ La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, 8a. Edición, México, 1990.
- Castro y Castro, Juventino V. La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa, México, 1993.
- Díaz, Luis Miguel. Historia de las Relaciones Internacionales de México. Editorial Porrúa, México, 1983.
- Duguit, León. Manual de Derecho Constitucional. Editorial París, París, 1911.
- Fauchille, Paul. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial Jus, Madrid, 1925.
- Fayta, Carlos. Derecho Político. Editorial Abeledo Perrot, 4a. Edición, Buenos Aires, 1972.
- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 40a. Edición, México, 1989.
- Jellinek, George. Teoría General del Estado. Buenos Aires, 1943.
- Kelsen, Hans. Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

- _____ Teoría General del Derecho y del Estado. México, - -
1949.
- _____ Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado.
Editorial Porrúa, 2a. Edición, México, 1987.
- Levi, Lucio. Diccionario de Política, Tomo I. Editorial Siglo XXI, -
México, 1986.
- López Portillo, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. -
Editorial IEPES P.R.I., México, 1976.
- Löwenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barce-
lona, 1976.
- Maquiavelo, Nicolas de. El Príncipe. Col. "Sepan Cuantos", Editorial
Porrúa, México, 1979.
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-Méxi-
co, Librería Carlos Cesarman, 2a. Edición, México, 1973.
- Noriega Cantú, Alfonso. Los Derechos Sociales creación de la Revolu-
ción de 1910 y de la Constitución de 1917. Editorial Universidad Na-
cional Autónoma de México, México, 1988.

- Pessantes García, Armando. Las Relaciones Internacionales. Editorial Cajica, 2a. Edición, Puebla, 1977.
- Rousseau, Juan Jacobo. Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres. Editorial Calpe, Madrid, 1923.
- Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 12a. Edición, México, 1993.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 27a. Edición, México, 1993.

L E G I S L A C I O N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 114a. Edición, México, 1996.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 32a. Edición, México, 1995.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. -- Editorial Porrúa, 6a. Edición, México, 1995.