



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“PERSPECTIVAS DE LA DIVISIÓN DE PODERES
PARA EL SIGLO XXI EN LA REPÚBLICA
MEXICANA”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELIZABETH CRUZ REYNA

ASESOR:
LIC. MANUEL DÍAZ ROSAS

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO, 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con todo cariño para mi papá Dios:
Gracias te doy por haberme permitido llegar
hasta este momento tan importante de mi vida y
por que ahora que comienzo una nueva etapa,
tengo la certeza de que si tú estás conmigo, no
habrá éxito alguno que no podamos alcanzar
juntos por que tú y yo formamos el mejor
equipo. Te amo.

A mi mamita linda:

No tengo palabras para agradecerte lo mucho que has hecho por mi, tú infinita paciencia,tú gran amor y todos aquellos sacrificios que de ninguna manera podría pagarte;sólo puedo decirte lo mucho que significas para mi y que gracias a tú amor también me fue posible culminar esta decisiva etapa de mi existencia. Te quiero mucho.

A mis hermanos con todo cariño:

Rocío, Patricia, Judith, Miguel Angel, Marco Antonio y Daniel, por todos sus ejemplos, su incondicional apoyo y por que sé que verdaderamente no hay nada mejor que el calor de hogar que brindan los hermanos.La vida está llena de retos, pero yo sé que ustedes son capaces de dar lo mejor de sí mismos para triunfar y ser felices en la vida.¡Echenle ganas!

A mi gordita Lízbeth:

Por que desde que llegaste a mi vida llenaste ese espacio de mi existencia que complementa mi razón de ser y me proporciona tanta felicidad. Gracias por las sonrisas que me regalas todos los días y por las travesuras que todos los días se te ocurren. Mi hermosa hijita, te amo.

Con todo mi amor para mis Sobrinitos:

Miguelito, Carolina, Mari Fer y especialmente a Laurita, por que que gracias a sus ocurrencias, es posible agregar todos los días esa chispa de alegría por la que somos capaces de reirnos y acordarnos que alguna vez también nosotros fuimos niños.

A mi amiga Lupe:

Por todos los gratos y no tan gratos momentos que hemos compartido juntas, con el sincero deseo que ahora en nuestro camino como profesionistas, podamos seguir compartiendo todas esas vivencias que ponen el toque divertido a nuestras vidas. Gracias amiga.

**A mi querido asesor y esposo:
Por todo el tiempo dedicado en la
realización de ese trabajo y por
enseñarme que el conocimiento no
sólo se limita hacia el interior de un
aula.**

**A mi querida Universidad:
Por que gracias a ella y al apoyo
brindado por todos mis maestros,
hoy tengo la oportunidad de ser
Licenciada en Derecho.**

PERSPECTIVAS DE LA DIVISION DE PODERES PARA EL SIGLO XXI EN LA REPUBLICA MEXICANA.

INTRODUCCION.

CAPITULO I. ANTECEDENTES.

1.1 Grecia	1
1.2 Roma	11
1.3 Sacro Imperio Romano Germánico	19
1.4 Inglaterra	20
1.5 Francia	25
1.6 Estados Unidos	31
1.7 España	35
1.8.1 Organización política en la Nueva España	38
1.8.2 México Independiente	45
1.8.2.1 Elementos constitucionales de López Rayón	46
1.8.2.2 Sentimientos de la Nación	47
1.8.2.3 Constitución de Apatzingán	48
1.8.2.4 Constitución Política de 1824	52
1.8.2.5 Constitución Política de 1857	61
1.8.2.6 Constitución Política de 1917	65

CAPITULO II. FORMAS DE GOBIERNO EN LA REPUBLICA MEXICANA.

2.1 República	69
2.2 Democracia	76
2.3 Representación	79
2.4 Federalismo	84
2.5 Ambito competencial en los tres niveles de poder	88

CAPITULO III. DIVISION DE PODERES EN LA REPUBLICA MEXICANA.

3.1 Organización del Poder Público Federal.	104
3.2 Poder Ejecutivo	105
3.2.1 Requisitos para ser Presidente	107
3.2.2 La No Reección	110
3.2.3 La Sucesión presidencial	112
3.2.4 Suplencia presidencial	114
3.2.5 Facultades	118
3.2 Poder Legislativo	129
3.2.1 Organización de cada una de las Cámaras	144
3.2.2 Requisitos para ser Diputado y Senador	155
3.2.3 Facultades	162
3.2.4 Funcionamiento.	179
3.3 El Poder Judicial Federal	179
3.3.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación	180
3.3.2 Tribunales Colegiados de Circuito	182
3.3.3 Tribunales Unitarios de Circuito	183
3.3.4 Juzgados de Distrito	184
3.3.5 Tribunal Electoral	184
3.3.6 Consejo de la Judicatura Federal	185

CAPITULO IV. PERSPECTIVAS DE LA DIVISION DE PODERES PARA EL SIGLO XXI EN LA REPUBLICA MEXICANA.

4.1 Relaciones entre sí de los Poderes Federales	187
4.2 Actos de inconstitucionalidad emanados de los Poderes Federales	189
4.3 El Poder Judicial Federal como órgano de control constitucional	190
4.4 Perspectivas de los Poderes Federales para el siglo XXI	192
CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFIA	210

INTRODUCCION.

No cabe duda, que una de las materias más apasionantes dentro del régimen jurídico mexicano, es precisamente el Derecho Constitucional, no solamente por que se encarga del estudio de las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, sino por que nos permite tener un conocimiento pleno de la realidad que nos acontece, *através del análisis de la estructura política del Estado Mexicano.*

Por eso, *cuando concluí mis estudios de licenciatura y tuve que elegir una materia para la realización de mi trabajo de tesis profesional, un tema despertó en mi un gran interés dada la importancia que reviste: Las Perspectivas de la División de Poderes para el siglo XXI en la República Mexicana.*

La historia de nuestro país se ha encargado de demostrarnos en sus diversas etapas, los inconvenientes de la adopción de un determinado régimen político. También a sido ella quien nos ha mostrado los problemas que como pueblo hemos tenido que afrontar y quien ha condicionado las soluciones que *han tenido que darse a nuestra existencia como Estado Mexicano; por supuesto, através del imprescindible elemento humano.* Hasta ahora, los mexicanos hemos sido capaces de superar el reto y de concebir nuestra nación como una estructura modificable que puede proyectarse hacia el futuro.

Pero, ¿qué sucede en la actualidad donde en nuestro país hasta la misma estructura política parece ensombreserse por el fantasma de la corrupción? ¿qué sucede cuando los intereses personales se anteponen a los intereses de toda una Nación? Evidentemente, tales factores repercuten directamente en el ejercicio del poder público, en las condiciones de vida y por supuesto, *en el desarrollo integral del país.*

Por todas estas circunstancias, es mi intención plasmar en este trabajo la forma en que surge y se difunde el principio de la División de Poderes en las diversas Constituciones del mundo, y la manera en que se adopta en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como quedará establecido en nuestro primer capítulo En el segundo

capítulo contemplaremos las formas de gobierno adoptadas por nuestro país, las razones de su *conveniencia*, y la manera en que dichas formas son aplicadas.

En el tercer capítulo analizaremos a fondo la organización y división del Poder Público Federal y en ella, la consagración de la existencia necesaria de los tres órganos políticos en que se desarrolla la actividad del Estado, sus facultades y limitaciones, así como la forma en que se relacionan entre sí.

Finalmente, en el capítulo IV revisaremos los actos de inconstitucionalidad emanados de los Poderes Federales; el juicio de amparo como medio de control constitucional contra aquellos actos violatorios de la misma, para concluir con una reflexión sobre el papel que en la actualidad guarda la División de Poderes en nuestro país y la forma en que como instrumento político de conducción del Estado, influye en el desarrollo económico, social y cultural. Todo ello nos llevará a contemplar las Perspectivas para la División de Poderes en la República Mexicana para este siglo XXI, con lo que, desde un personal punto de vista, se permitirá superar algunos de los grandes rezagos que parecen limitar nuestro desarrollo como Nación.

En virtud de que la ciencia jurídica tiene un carácter humanístico y no científico, el método a seguir en la presente investigación será el método deductivo que va de lo general a lo particular, hasta lograr nuestra investigación documental.

Estamos en un momento histórico de cambio, donde con orgullo de lo que fuimos y con la esperanza en lo que somos capaces de hacer, encabazaremos el proceso de transformación por el justo reclamo de los millones de mexicanos que todos los días trabajan, por construir un porvenir mejor.

" Cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, *no hay libertad...*; no hay tampoco libertad *si el poder judicial no está separado del poder legislativo y ejecutivo...*; todo se habría perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas o del pueblo, ejerce estos tres poderes. Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder."

Charles de Secondant Barón de la Breda y Montesquieu.

CAPITULO I. ANTECEDENTES.

1.1 GRECIA

Grecia se encuentra ubicada en el extremo sur de la península Balcánica. Sus abundantes islas y costas con numerosos golfos, dieron a los griegos confianza en el mar haciéndolos navegantes.

Nunca tuvieron una unidad política, sin embargo todas sus ciudades conservaban un origen común; poseían las mismas instituciones religiosas, sociales y cada una de ellas vivía de manera independiente mediante un sistema de alianzas temporales con el propósito de evitar las conquistas.

De esta manera, encontramos a los Nomo (concepto relativo a la ciudad - estado romana), quienes constituyen la célula de organización política de la antigua Grecia, siendo la columna vertebral de la misma dos de sus ciudades: Esparta y Atenas.

Esparta tiene como origen la invasión Doria, la cual, después de destruir la civilización micénica, crea en el Peloponeso diversas colonias. En sus orígenes el Estado espartano se encontraba dividido en tres clases sociales:

- 1.- Espartanos o ciudadanos, quienes en número constituyen un grupo muy reducido; eran los propietarios de la tierra y los encargados de la dirección política del Estado.
- 2.- Periecos o clase media, quienes se dedicaban a la industria y al comercio; ellos participaban de los derechos civiles más no podían participar de los asuntos políticos del estado.
- 3.- Ilotas o siervos, quienes eran la clase más desprotegida y a quienes les eran encomendados los trabajos agrícolas; no gozaban de derechos políticos ni civiles.

Dentro de los rasgos característicos de la vida espartana encontramos, la prohibición del uso de la moneda o la censura a vivir con cualquier tipo de lujo; pero dentro de los rasgos que mayor trascendencia tuvieron, encontramos el carácter rigurosamente militar de la educación espartana, marcada por el legislador Licurgo (800 a.c), ya que los

niños permanecían con su madre de los 7 a los 20; de los 20 a los 60 años el espartano quedaba adscrito a una compañía militar donde estaría permanentemente movilizado. En toda su vida, se le inculcaba al espartano la importancia que como miembro del grupo tenía y que fuera de él carecía de toda importancia.

En cuanto a la dirección política del Estado, encontramos datos interesantes:

A la cabeza del Estado estaban dos reyes hereditarios representantes de las casas reales de los Agidas y los Euripóntidas; ambos se contrarrestaban en poder y eran los supremos jefes militares.

En segundo lugar, encontramos al Consejo denominado "Gerusia", el cual estaba integrado por 28 miembros electos entre las más notables familias cuya edad no debía ser inferior a los 60 años, ya que tenían la concepción de que solamente a esa edad se adquiría un verdadero juicio y la capacidad para tomar las mejores decisiones. La principal función de éste Consejo, era discutir y preparar los asuntos que debían presentarse a la Asamblea; además fungía como tribunal en los litigios que afectaban la vida de un espartano.

En tercer lugar, estaba la Asamblea del pueblo también denominada "apella", la cual se integraba por todos los espartanos mayores de 30 años, quienes se reunían una vez al mes para manifestar su aprobación o desaprobación en los asuntos que les eran sometidos a su consideración.

En cuarto y último lugar encontramos a los Eforos integrados por cinco miembros, quienes procedían de la elección popular. Ellos eran quienes realmente ejercían el poder, en virtud de que eran los supervisores de los actos que realizaban los miembros de los demás órganos, así como de la propia vida y conducta de los, magistrados y reyes.

Una vez contemplada su organización política, pasemos al análisis de otra de las ciudades que mayor trascendencia tuvo en el mundo helénico y que merece un especial interés: Atenas, lugar de las actividades marítimas y comerciales, cuna por excelencia de la democracia y la cultura.

Al igual que en Esparta, la población ateniense se encontraba dividida en cuatro clases sociales:

- 1.- Ciudadanos, que componían la clase superior dotada de todos los derechos políticos y civiles; se conformaba por los individuos de mayor poderío económico.
- 2.- Caballeros, quienes a pesar de gozar de derechos políticos, sólo podían ocupar magistraturas inferiores.
- 3.- Zeugitas, quienes representaban a una clase social inferior, reclutándose entre ellos a los soldados.
- 4.- Tetes, quienes por ser la clase social más baja y desprotegida no gozaban de ningún tipo de derecho.

Dentro de las costumbres atenienses encontramos un modo sencillo de vivir, carente de todo tipo de comodidades, propio de gente que pasaba el mayor tiempo fuera de casa, y sus reuniones sociales, donde además de celebrarse grandes banquetes, se discutían cuestiones relacionadas con la política y las artes.

Por lo que se refiere a su organización política, Atenas se encontraba estructurada de la siguiente forma:

En primer lugar encontramos a los Magistrados, los cuales eran designados por sorteo entre todos los candidatos propuestos. Las elecciones se realizaban en primavera y los candidatos electos iniciaban funciones a principio de año; todo magistrado debía someterse a la calificación de sus circunstancias personales ante un tribunal de derecho. El plazo para el ejercicio del cargo era de un año y al término del mismo, estaban obligados a rendir cuentas ante los auditores públicos. Los magistrados eran agrupados en cuerpos de 10 miembros probablemente para que cada tribu tuviera un representante; éstos cuerpos podían tener oficiales subordinados como un secretario o un tesorero.

En segundo lugar encontramos un Consejo integrado por 500 miembros mayores de treinta años, los cuales permanecían en sus funciones durante un año, pudiendo ser reelectos por una vez más. Durante el desempeño de sus cargos estaban exentos del servicio militar y además percibían un sueldo. Este Consejo funcionaba de la siguiente forma: Ante la imposibilidad de manejar un cuerpo de 500 miembros, se optó por el recurso de designar grupos de 50 consejeros por cada tribu para ejercer funciones por una décima parte del año como comisión permanente. Tenían la obligación de sesionar todos los días y recibir y preparar los negocios del Consejo, además podía convocar a asamblea.

Dentro de sus funciones, también se comprendían los asuntos religiosos y su intervención en todos los departamentos de la administración pública. Eran los encargados de recibir las acusaciones contra los funcionarios y colaborar con los magistrados en el desempeño de sus funciones.

En tercer lugar encontramos a los Arcontes, principales funcionarios administrativos que junto con un secretario integraban un cuerpo de diez. Tres de ellos eran especialmente designados con el título de Arconte, Rey y Polemarco respectivamente, en tanto que los otros seis recibían el nombre común de Tesmotetes. Los distintos Arcontes ejercían funciones principalmente de carácter judicial y religioso.

En cuarto lugar, encontramos al Consejo del Areópago, cuerpo integrado por los exarcontes cuya función principal era su intervención judicial en determinados asuntos penales como el homicidio intencional, el envenenamiento y el incendio doloso.

En quinto y último lugar encontramos a la Asamblea Popular, que era la suprema institución política en Atenas y a la que concurrían todos los ciudadanos en pleno uso de sus derechos. Cada décima parte del año debían celebrarse cuatro sesiones ordinarias; en ellas, cada resolución que se emitía se refería a un caso determinado cuya ejecución se remitía al Consejo.

Ocasionalmente, la Asamblea podía constituirse en Tribunal o gran Jurado para conocer de algún delito grave o de las denuncias políticas que se le presentaban.

En otro aspecto, debido a la situación imperante de desorden social y tras el temor de una inminente revolución, en el año 594 A C, Solón un destacado legislador ateniense, es facultado para revisar y reestructurar las diversas instituciones jurídicas. Dentro de sus principales reformas encontramos, la abolición del Código de Dracón (con excepción de lo relativo al homicidio); la cancelación de las deudas públicas y privadas; así como la prohibición de los préstamos con garantía de la persona.

Con Solón se establece un sistema constitucional de jerarquización de los derechos públicos, a manera de que aún el ciudadano más pobre, tuviera intervención en la vida política del Estado. Con ello, se da un gran paso en el proceso de democratización ateniense. Sin embargo, no todas las cosas resultaron bien. La constitución de Solón no satisfizo a nadie, ya que por una parte el partido aristocrático le reprochaba haber puesto el

gobierno en manos del pueblo, y por otra el partido popular le atacaba por no haber expropiado las tierras pertenecientes a la nobleza. Con ello el conflicto social se agudiza, hasta que Pisístrato en el año 561 A.C, instaura en Atenas una tiranía que habría de culminar con el triunfo de la democracia

Por lo que toca al modelo educativo ateniense, nos encontramos ante un rígido sistema tanto en el plano intelectual como moral, donde observamos en una primera etapa , que los niños permanecían con su madre hasta los siete años, acudiendo a escuelas particulares, en donde aprendían los conocimientos elementales y los valores morales que determinarían su vida como ciudadano; posteriormente, en la etapa comprendida entre los siete y los catorce años, se les enseñaba música y literatura; al cumplir los catorce años, se les educaba físicamente en los llamados gimnasios donde se les enseñaba lucha, salto y lanzamiento de disco y jabalina entre otras actividades; de los dieciocho a los veinte realizaban su servicio militar y al cumplir los veintiuno, previo juramento de lealtad a la patria, adquirían la ciudadanía.

En tanto a lo que podría considerarse como educación superior, hay que tomar en consideración dos aspectos fundamentales, en virtud de que representan las posibles opciones para un ateniense: la influencia de los Sofistas y la *Efebeia*. Esta última, era la institución donde los atenienses que llegaban a la edad de dieciocho años eran reclutados y durante dos años recibían educación militar. Gradualmente, la instrucción militar fue suprimiendo por cursos de filosofía , retórica, y ciencia que en tiempos de los romanos despertó gran interés, avivando el deseo por realizar este tipo de estudios en Atenas.

En cuanto a los Sofistas, representan una tendencia disgregadora del pensamiento político en Atenas; hasta antes de ellos, los filósofos eran hombres a quienes la divinidad había dado la sabiduría universal; eran los hombres de los principios y de la razón, los hombres de leyes, por debajo de ellos se encontraba una masa de hombres ciegos, sordos y mudos, incapaces de razonar y opinar sobre los asuntos políticos del Estado. Por ello, únicamente los filósofos eran los capaces de estar a la cabeza del Estado, en virtud de constituir la clase privilegiada por los dones divinos.

Con la aparición de los Sofistas, la sabiduría de los filósofos no es un don de los dioses, es un don que poseen todos los hombres , ya que afirman que no existe una

aristocracia del saber, porque *sólo existe el saber que está al alcance de todos los hombres* “...la calidad del saber depende del adiestramiento que de él se haga...”¹ y es precisamente ese adiestramiento el que ofrecían los Sofistas, quienes preocupados por el desarrollo de los jóvenes, les ofrecían la instrucción necesaria para seguir con éxito la carrera política. Son ellos quienes participan de manera activa en el proceso de democratización del saber político. De manera ilustrativa, sirva el siguiente mito que utilizó un destacado sofista, Protágoras de Abdera para demostrar que el saber político puede ser enseñado y que está al alcance de todos los hombres aprenderlo:

“Los dioses estaban haciendo a las razas mortales; antes de hacerlas salir a la luz, encargaron a Prometeo y Epimeteo que las adornasen con las potencias que les fueren convenientes, Epimeteo se encargó de hacer la distribución, repartiendo equitativamente las cualidades que fuesen necesarias a cada raza para que pudiese subsistir, y que no fuesen aniquiladas. Pero tales cualidades quedaron agotadas entre los seres irracionales faltando el hombre

Al pasar revista Prometeo vió a los demás animales adecuadamente poseedores de todo, pero al hombre desnudo, descalzo, sin cobertura y sin armas; siendo menester que saliera a la luz el hombre, Prometeo robó a Nefastos la sabiduría y el arte, y el fuego a la diosa Atenea, y los donó al hombre. De esta manera obtuvo el hombre la sabiduría indispensable para vivir simplemente, pero no la política, pues esta se hallaba en poder de Zeus; Zeus es el que manda, el que ordena, el que gobierna, el que hace justicia. Gracias a las artes donadas por Prometeo, los hombres pudieron vivir, pero dispersos sin haber ciudades.

Los hombres así dispersos se enfrentaron contra una multitud de peligros, pero los medios que poseían eran insuficientes. Para defenderse mejor los hombres empezaron a agruparse en ciudades, pero cuando estaban congregados, cometían crímenes los unos contra los otros, como no poseían al arte de la política, volvían a diseminarse y perecían.

Los hombres podían agruparse en ciudades, pero les faltaba la justicia, por eso cometían injusticias los unos contra los otros haciendo imposible la vida política

¹ Patricio A. Introducción al Estudio de Grecia México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1970, pág. 132

Ahora bien, temeroso Zeus de que pereciese la raza humana, envió a Hermes para que aportase a los hombres el respeto y la justicia, a fin de que fuesen ornatos y lazos de amor. Hermes preguntó como debía ser distribuido el respeto y la justicia. *Las artes habían sido distribuidas en forma desigual; un hombre poseedor de un arte determinado era bastante para que sirviera a muchos ignorantes en ella, un médico bastaba para muchos que no supieran nada de medicina. Zeus contestó: "reparte entre todos y que todos participen; por que no podría haber ciudades si pocos participasen de ellos, como de las otras artes. Y por ley instituye en mi nombre que al incapaz de participar del respeto y la justicia se le mate como peste de la ciudad."*²

Así pues, la política es un arte que está al alcance de todos; no es un arte propio de los elegidos, y con los Sofistas queda establecida la idea democrática del saber político y con ella la obligación de todos para participar en ella

Contra los Sofistas reaccionaron algunos de los grandes pensadores griegos, cuya filosofía rebasaría los límites de la Polis y permanecería hasta nuestros días. Dentro de estos pensadores destacan la filosofía política de Platón y Aristóteles.

El pensamiento político de Platón (427-347 a.c), se encuentra comprendido en tres de sus obras: La República, El Hombre de Estado y Las Leyes; su obra más importante es la República donde intenta establecer una concepción filosófica de la justicia y plantea la organización de un Estado ideal en el que prevaleciera la justicia.

En esta obra estudió la naturaleza del Estado misma que encuentra en la diversidad de las necesidades de los individuos y en la cooperación necesaria para la satisfacción de dichas necesidades. Concibe al Estado como un ente similar a un hombre, pero de proporciones mayores y dice que al igual que todo ser humano, el Estado posee un alma dividida en tres partes: la primera corresponde a la inteligencia, la segunda corresponde a la voluntad y la tercera a la sensibilidad. A cada una de estas partes le corresponde una virtud especial; a la inteligencia le corresponde la sabiduría, a la voluntad le corresponde el valor, y a la sensibilidad le corresponde la templanza.

² Ibid, pág 136.

Platón en su obra "La República", utiliza el mito del cochero donde comparaba al alma con un coche tirado por dos caballos, los cuales eran guiados por un cochero.

"El cochero es la inteligencia, el caballo más noble la voluntad y el innoble la sensibilidad. Por medio de la inteligencia, el alma que ha perdido el mundo de las ideas, recupera este mundo; pero por los sentidos la sensibilidad, el alma es arrastrada hacia el mundo de la falsa realidad. La voluntad está situada entre la inteligencia y la sensibilidad y domina a aquella que se atrae a la voluntad. La voluntad puede dominar las pasiones, o bien dominar a la inteligencia poniéndose al servicio de su contraria. El hombre si quiere salvarse, debe tratar de dominar sus pasiones poniendo toda su voluntad en este esfuerzo; pero si no tiene voluntad, para ello entonces será arrastrado por las pasiones."³

Así, tres elementos fundamentales forman la naturaleza humana: la inteligencia, la voluntad y la sensibilidad. En base a este razonamiento, Platón justifica la existencia de tres clases sociales indispensables para el debido funcionamiento del Estado.

La primer clase está conformada por los sabios a quienes por naturaleza les corresponde el don de la sabiduría y en consecuencia, el gobierno del Estado. La segunda clase está conformada por los guerreros a quienes corresponde el valor y por lo tanto, la defensa de la Polis. La tercer clase son los trabajadores a quienes corresponde la templanza y la obligación de proveer de los recursos materiales a las dos clases anteriores.

En consecuencia, si cada una de estas partes cumple con su deber y realiza lo que le corresponde por naturaleza, se logra la armonía necesaria para conseguir la justicia y con ella el debido funcionamiento del Estado.

Para asegurar la unidad política del Estado, Platón propone la abolición de la propiedad privada y también de los lazos familiares por la siguiente razón. El lugar que corresponde a cada hombre en la sociedad, se encuentra determinado por el nacimiento, ya que no todos los hombres pueden desarrollar las mismas funciones y al respecto afirma:

³ Platón La República. cit. por A. Petrie op cit pág. 140

“En el Estado sois todos hermanos..., pero el Dios al plasmarlos a todos los que creais aptos para mandar, infundió oro en vuestro interior al engendraros por ser los más dignos, ha mezclado plata en la composición de todos los aptos para ser los defensores, pero hierro y bronce en la de los campesinos y otros artesanos .”⁴

Con ello, Platón quiere decir que el lugar que cada hombre tiene en la sociedad no se hereda, sino que cada hombre nace destinado para ocupar su lugar en atención a sus aptitudes naturales, de manera que, si el hijo de un gobernante no es engendrado con el oro (como así llamaba a la virtud de la sabiduría), sin ninguna consideración debe ser reelegado entre las clases de hierro y bronce por no poseer las aptitudes necesarias para ser gobernante; de la misma forma, si el hijo de un campesino tuviera la casta para gobernar, debe ascender a otra clase sin importar quienes fueran sus progenitores.

El ideal de Platón se basa en una aristocracia determinada por la inteligencia y en base a ello propone una forma de gobierno donde la participación de los individuos estaría en proporción con su capacidad intelectual; un régimen mixto con algunos elementos aristocráticos y otros democráticos, un sistema de frenos y balanzas que impidieran una autiridad tiránica y los excesos de la democracia.

Sin embargo, Platón supo que un ideal de esta índole era irrealizable en un mundo tan imperfecto, “por que todo lo nacido está sujeto a destrucción”; y es precisamente cuando se producen las formas impuras de gobierno. En la exposición de esta decadencia, Platón manifiesta su tristeza ante la irremediable destrucción de la Polis y la expone de la siguiente manera:

Después de la armonía de las tres clases sociales sobreviene la lucha entre ellas motivada por la ambición. De esas luchas nuevamente se instaura la propiedad privada y ante la desigualdad aparece la esclavitud; la clase dominante es la de los guerreros quienes poseen la fuerza física pero no la inteligencia, dando origen al gobierno de las timocracias. El siguiente paso es el gobierno de los ricos quienes determinan su acceso a los puestos públicos por la riqueza que poseen. Luego ante las marcadas diferencias sociales de una clase rica que vive con todos los lujos y una clase pobre que vive en la indigencia, de

⁴ Ob cit pág. 144

produce un nuevo enfrentamiento originando con ello el gobierno de la democracia. La democracia representa el triunfo de los pobres y al decir de Platón, un Estado anárquico y lleno de libertad. Pero el exceso de libertad da pauta al tirano para aflojar las riendas de las pasiones más bajas, como la intolerancia y la violencia; finalmente, el resultado de toda esta descomposición de la Polis, es una anarquía y con ella la destrucción irremediable de la sociedad y del hombre.

Platón muere en el año 348 A.C. y a su muerte le sucede uno de sus destacados discípulos: Aristóteles de Estagira (384-322), quien con un enfoque de la filosofía platónica pero con conclusiones menos idealistas, logra armar un sistema que constituye la síntesis de toda la filosofía griega.

Su pensamiento político se encuentra comprendido en sus obras *La Política*, *Ética* a Nicómaco y *las Constituciones*; su máximo logro es la unión del mundo de las ideas y del mundo de la realidad. La filosofía de Aristóteles es muy abundante, pero prefiero hacer especial hincapié en su pensamiento político y particularmente en su obra *La Política*.

Aristóteles escribió *la Política* después de hacer un estudio de las formas de gobierno observadas en Grecia, ésta obra más que un trabajo de filosofía política, es un tratado sobre el arte de gobierno. Además, analiza los males que existían en las ciudades griegas y propone soluciones concretas para los mismos.

Aristóteles concibe al Estado como el medio idóneo para satisfacer las necesidades de sus miembros por supuesto, otorgándoles la libertad necesaria para la realización de sus propios fines. Su política no establece un Estado ideal como el concebido por Platón, sino que muestra que todas las formas de Estado son buenas si cumplen con su finalidad y en cambio son malas si el gobernante busca en primer lugar su bienestar personal.

Afirma que la suerte de la Polis no se encuentra en la forma de gobierno, sino en la forma en que los hombres manejan el gobierno. A diferencia de Platón que nos muestra un Estado ideal basado en un régimen mixto con elementos de la aristocracia y la democracia. Aristóteles sostuvo que dos formas de gobierno extremas son incompatibles, pues de ellas se derivan diversas formas que siempre terminarían por corromperse.

Siendo testigo de la decadencia del hombre, Aristóteles plantea como posible solución la preparación intelectual de los ciudadanos, misma que encomienda a los legisladores, pues si los ciudadanos son buenos y virtuosos, estarían preparados para cumplir su misión dentro de la sociedad y con ello, preservar el Estado.

Aristóteles reconoce la existencia de tres formas de gobierno: reinado, aristocracia y democracia; al respecto establece: "Entre las monarquías se suele llamar reinado aquella que se dirige a la utilidad pública; al gobierno de los pocos, pero más de uno, aristocracia, ya sea que manden los mejores sea por que el poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y de los ciudadanos. Por último, cuando la mayoría manda en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se llama República". Como formas impuras continúa diciendo: "La tiranía, que lo es del reinado, la oligarquía, que lo es de la aristocracia; la democracia que lo es de la República. La monarquía es una tiranía que sólo tiene por fin el interés particular del monarca, la oligarquía tiene en cuenta tan sólo el interés particular de los ricos, la demagogia, el de los pobres. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general."⁵

De ésta manera, Aristóteles resume todas las formas de gobierno, aceptando como forma idónea la de las mayorías ya que afirma es preferible la actuación de todo el pueblo a la actuación de una minoría, afirmando que todos los miembros de la sociedad deben tener participación en el gobierno, pero siempre y cuando todos se preocupen por el bien de la ciudad.

1.2 ROMA.

Se encuentra ubicada en la península Itálica, al centro del Mediterráneo. De acuerdo con la leyenda, Roma es fundada por los hermanos Rómulo y Remo en el año 753 a.c, y se encontraba integrada por un conjunto de tribus que se asentaban en colinas vecinas

5 Parie A. Breviarios. 3ª Ed. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1981. pág 57

El estudio de la estructura romana es de indiscutible importancia en virtud de que, gran parte de sus instituciones jurídicas, han trascendido el tiempo y permanecen hasta nuestros días. Las ideas filosóficas de los romanos proceden directamente del pensamiento de los filósofos griegos; ellos las retoman, las hacen suyas y en base a ellas estructuran su organización política.

Para los romanos el Estado constituye el organismo necesario para la convivencia social, pero el individuo que es anterior al Estado, representa el motivo esencial de ésta organización; ambas son personas y cada una tiene deberes y obligaciones distintos. Los romanos consideran al Estado como una institución natural que no requiere para su existencia justificación alguna.

De este modo, los romanos sostienen la idea de la existencia de un pacto gubernamental en virtud del cual, la autoridad del pueblo se convierte en patrimonio del mismo, mediante una delegación de la voluntad de los individuos. De este pacto se deriva la ley, que no es un mandato ni una orden del soberano sobre sus súbditos, sino un pacto de los órganos constituyentes del Estado. Las primeras leyes romanas eran un conjunto de prácticas religiosas y conocimientos popularizados dederecho, a tal grado de llegar a considerar cualquier desorden en contra del Estado como una grave falta cometida contra los dioses.

Con el tiempo este pensamiento fue evolucionando y poco a poco las cuestiones religiosas se desligaron de las leyes, como expresión de la voluntad humana y no divina. La política domina y la religión queda al servicio del Estado. Se proclama el principio de la soberanía suprema del Estado y se hace residir en la comunidad política integrada por todos los ciudadanos.

La periodización política de Roma se divide en tres etapas: Monarquía, República e Imperio.

El sistema económico de la Monarquía, se caracteriza por ser un régimen doméstico autónomo basado en la agricultura y en la propiedad privada, el tráfico de productos se realizaba através del ganado o pecunio.

Por lo que toca a los elementos sociales dentro de la monarquía encontramos.

- a) La Gens, que era una especie de tribu en la que se tenía una organización interna propia. Se dice que en este período, Roma era una confederación de Gens.
- b) La Familia o Domus, que estaba integrada por el pater familias, mujer, hijos e hijas. La figura del Pater Familias revestía gran importancia, ya que era el único propietario, el sacerdote doméstico y el juez dentro de su domus.
- c) La Clientela, que se encontraba integrada por ciudadanos y extranjeros de menor rango, los cuales se subordinaban al pater familias, prestándole sus servicios a cambio de protección y defensa en los litigios.
- d) Los Patricios, que constituían la clase privilegiada del Estado y los únicos que podían formar parte del Senado y los Comisios.
- e) La Plebe, los cuales política y jurídicamente no formaban parte de la civitas romana; tenían sus propias autoridades y su propia religión.

El primer rey fue Rómulo y a su muerte le sucedieron Numa Pompilio, Tulio Hostilio y Anco Marcio. Posteriormente Roma tuvo tres reyes etruscos, Tarquino el Antiguo, Tarquino el Soberbio y Servio Tulio.

Además del rey, existía una Asamblea llamada "comitia centuriata" cuya función principal era la elección del monarca. En un principio, sólo los patricios podían participar en la Asamblea; posteriormente, los plebeyos agobiados por sus deudas, abandonan Roma con el propósito de fundar una nueva ciudad en el Monte Sacro, en el año 493 a.c. Los patricios evitaron esta separación enviando a un representante llamado Menenio Agripa, quien los convenció utilizando el apólogo del cuerpo humano, para reintegrarse a la ciudad. Con ello los plebeyos obtuvieron la condonación de sus deudas, el derecho de aprehensión contra los patricios, así como el derecho de nombrar representantes en el gobierno, con lo cual pudieron participar conjuntamente patricios y plebeyos en la Asamblea.

Además de la Asamblea, encontramos la presencia de un Senado constituido por ancianos cuya edad no debía ser inferior a los 60 años; estos eran electos entre las 300 familias más nobles. Bajo el gobierno de Rómulo, los senadores eran en número 100 y con el tiempo se fueron incrementando hasta 600.

Otro de los órganos romanos lo constituía el Colegio de Pontífices, que se encargaban de custodiar e interpretar la tradición, teniendo entre sus manos la supervisión de todos los actos públicos, *redactar el calendario* y presidir las adopciones y los testamentos

El último rey fue Tarquino el Soberbio, y con él se marca el fin de la Monarquía para dar paso a la República en el año 510 a.c.

La segunda etapa corresponde a la República, que sin duda se instituyó como respuesta a las necesidades políticas y económicas imperantes en la época. Durante el periodo republicano, Roma deja de ser un pueblo de economía agrícola para adquirir el carácter mercantilista; también su régimen económico del trueque se torna a monetario donde el propio Estado se encarga de acuñar la moneda. La riqueza se encuentra en la propiedad inmueble y con las guerras púnicas, se favorece la creación de mercaderes, armadores, mineros usureros que aportaron miles de esclavos conformando la clase productiva y transformando por completo la economía romana.

La organización social en la República, estaba comprendida en tres clases sociales:

- a) Los Patricios, que eran exclusivamente los nobles privilegiados hijos de los senadores.
- b) Los Plebeyos, que estaban conformados por artesanos, comerciantes y el pueblo en general.
- c) Los Esclavos, quienes únicamente eran considerados como objetos propiedad de las familias y a quienes se les llegó a dar la denominación de "cosas parlantes"

La estructura política de la República, estaba conformada de la siguiente:

El rey fue reemplazado en sus funciones por dos cónsules electos anualmente, quienes tenían el derecho de vetar las disposiciones de su colega. Los primeros cónsules fueron Bruto y Collatino; en un principio, los cónsules tuvieron las mismas funciones del rey, como el mando militar supremo, el poder de administrar justicia y el poder legislativo.

La esfera de competencia de los cónsules se fue reduciendo con la creación de otras magistraturas de carácter ordinario y extraordinario, entre las que encontramos las siguientes:

- a) Cuestura - En su origen fueron secretarios de los cónsules; posteriormente su función consistió en vigilar y administrar el tesoro público así como la administración de justicia en los juicios criminales. En un principio los cuestores fueron en número dos; con Sila el número se eleva a veinte y con César, el número ascendió a cuarenta. En el año 421 a.c. los plebeyos alcanzan tal magistratura.
- b) Censura.- Los censores eran funcionarios que se encargaban de hacer el registro de los ciudadanos romanos, así como de observar la vigilancia de las costumbres.
- c) Pretura - Esta institución se crea en el año 367 a.c. El pretor era el encargado de la administración de justicia civil; actuaba como un magistrado que imponía al juez una norma de derecho ya existente o una norma por él creada. Esta magistratura en un principio era individual, pero en el año 342 a.c se hace colegiada dividiéndose la competencia entre el pretor urbano y el pretor peregrino.
- d) Edilidad Curul .- Los ediles tenían a su cargo el cuidado de la ciudad y la organización de los mercados públicos.
- e) Tribuni Plebis.- Eran los tribunos de la plebe y tenían la facultad de impedir mediante sus votos, los actos de los magistrados.
- f) Senado.- Fue considerado durante la República como la máxima autoridad en la dirección de la política romana. La facultad más importante del Senado, era la ratificación de las leyes, la administración y vigilancia de las provincias, el enjuiciamiento y la política exterior.
- g) Comisios.- Los comisios participaron en cuestiones administrativas y en funciones legislativas; además colaboraban con el sumo Pontífice y en la imposición de multas.

La crisis de la República se produce en el año 133 a.c. Las primeras manifestaciones se presentaron con la oposición al Senado por parte de Tiberio Graco, quien propuso se limitara la propiedad privada y se repartiera entre los individuos El

Senado se impone y Tiberio Graco muere asesinado; es cuando el elemento militar interviene en la vida política de la República. El cónsul Cayo Mario en el año 100 a.c, forma un ejército profesional y se erige como defensor de la clase desposeída, oponiéndose con ello al Senado. El cónsul Sila en el año 90 a.c intenta restaurar la constitución republicana con medidas encaminadas a distribuir el poder de los tribunos y se le otorgan facultades excepcionales para organizar el Estado.

Esta labor duró muy poco, pues con la dictadura de Sila (82 a.c), el poder se concentró nuevamente en un solo hombre. La necesidad de nuevos órganos políticos se hizo manifiesta, y por fin en el año 60 a.c se instituye el primer triunvirato en Roma. Este primer *triumvirato* estuvo conformado por Pompeyo, vencedor de los piratas del mediterráneo; Craso vencedor de los esclavos y Julio César, patricio con carrera política que abrazó la causa del pueblo.

Este triunvirato se desintegró con la muerte de Craso en el Oriente; Pompeyo que huyó a Egipto donde fue asesinado por el rey Ptolomeo, Julio César fue enviado a la conquista de las Galias donde venció a los suizos, a los belgas y a los germanos; regresando posteriormente a Roma para convertirse en dictador.

Julio César quedando sólo en el año 46 a.c, asciende al poder y concibe un plan general de reforma a las magistraturas, concentrando en sus manos todos los poderes, lo que trajo consigo una *monarquía* absoluta. Julio César fue prudente, bien administrado; dentro de sus obras podemos mencionar las mejoras en la administración de las provincias, las reformas en el sistema penal, el freno al lujo y la distribución de las tierras públicas. Fue moderado, humano y tolerante, pero al igual que en muchos casos políticos, fue acusado de dictador y asesinado en el año 43 a.c

Nuevamente se producen las guerras civiles y ante la inminente desintegración del ordenamiento republicano, se instituye el segundo triunvirato con la idea de reorganizar el Estado. Este segundo triunvirato estuvo integrado por Octavio, sobrino de Julio César; Marco Antonio, amigo y lugarteniente de Julio César; y también por Lépido, lugarteniente de Julio César.

Al igual que el primer triunvirato, éste también se desintegró de la siguiente manera: Lépido fue nombrado Sumo Pontífice, cargo religioso que lo alejó definitivamente

de la política; Marco Antonio marchó a Egipto para someterlo y ahí se enamora de la reina Cleopatra, olvidando sus deberes con Roma; con ello, opta por la muerte antes de enfrentar una inminente deshonra. Por lo que respecta a Octavio, asciende al poder en el año 27 a.c, y con él se inicia la tercera y última etapa romana: El Imperio

El Imperio nace a la historia romana en la batalla de Actium; cuando Octavio ocupa el poder, el senado lo nombra Augusto(venerable o majestuoso), Imperator(general triunfante) y Príncipe. Octavio transformó el sistema de republicano a monárquico; fue además cónsul, censor y sumo pontífice; estableció la paz y fomentó las artes y las letras; podría decirse que, durante el gobierno el gobierno de Octavio se marcó el florecimiento del esplendor romano.

Gracias a las conquistas de otros pueblos, el Imperio romano en lo primeros años de su existencia, no necesitaba producir lo que consumía; su problema se se reducía a trasladar la riqueza a sus dominios y a coordinar la economía de las provincias conquistadas. Las riquezas extraídas de los demás países, trajeron como consecuencia el abandono del campo y el crecimiento de los grandes latifundios; creció la población desmesuradamente y los recursos materiales ya no alcanzaron para satisfacer las necesidades, de ahí que se adoptara la política de "pamen et circenses". El comercio decayó debido a la inseguridad de los comerciantes; los impuestos aumentaron, la moneda se depreció y las calles y caminos quedaron en ruinas.

Por lo que se refiere al fondo político del Imperio, la primera etapa abarca desde Octavio Augusto hasta Dioclesiano; se le llamó Diarquía por que el emperador compartió con el Senado el poder público. Los comisos ya no encajaron en este nuevo ordenamiento, y el rey poco a poco se fue adjudicando las funciones administrativas y legislativas, hasta que finalmente, en el siglo IV, los comisos desaparecen como órganos políticos de Estado. Las magistraturas, Consulado, Censura y Edilidad, pierden sus facultades y sólo el pretor conserva durante el imperio sus atribuciones.

Se produce la crisis de la estructura política del Imperio y trae como consecuencia la separación definitiva entre Oriente y Occidente en el año 395. Antes de que se produjera esta separación, en el año 286 el emperador Dioclesiano divide el poder entre dos Augustos y dos Césares; régimen al que se le llamó Tetrarquía.

Dioclesiano trató de reestructurar el Imperio realizando reformas administrativas, jurídicas y económicas, entre las que se puede citar el establecimiento del sistema procesal extraordinario, la prohibición de ceder créditos a favor de personas que tuvieran los recursos necesarios para influir en los tribunales y el otorgamiento al vendedor de rescindir el contrato en caso de la "laesio enormis" (antecedente del artículo 17 de nuestro Código Civil).

Debido a la situación socio-política imperante, en el año 476 se dio fin al imperio romano de Occidente, bajo el gobierno del emperador Rómulo Augústulo; mientras, en el imperio de Oriente, se consolida con Justiniano en el año 527, emperador al cual se debe la compilación del Corpus Iuris Civiles.

Finalmente, en el año 268 el imperio desgarrado se desmembró, y la guerra civil desvanece las fronteras para abrir paso a las invasiones.

No podría concluir la exposición del período romano, sin hacer alusión al pensamiento político de otro de los filósofos griegos, Polibio (204-122 a.c) quien se encarga de explicar la grandeza del Estado romano y de plasmarlo en su obra "Historia de Roma". Al realizar esta labor, Polibio presenta una teoría del origen del Estado describiendo los diversos tipos de gobierno, trazando un ciclo natural en las transformaciones políticas.

Su análisis de la Constitución de Roma, lo lleva a la conclusión de que el esplendor de Roma se debe a la combinación de diversas estructuras de gobierno, con el establecimiento de un sistema de frenos y balanza entre los diversos órganos políticos. Sigue la clasificación griega de las formas de gobierno y al igual que otros pensadores, las divide en *monarquía*, *aristocracia* y *democracia*, subdividiéndolas en formas puras e impuras.

Así, en la monarquía, en un principio el poder radica en la fuerza y a medida de que aparecen los conceptos de *justicia* y *moralidad*, el pueblo obedece al monarca; este tipo degenera en en tiranía cuando el monarca asume poderes arbitrarios gobernando con injusticia. Se ponen enyonces a la cabeza de las conspiraciones las personas de mayor poderío económico quienes arrojan al tirano y establecen la aristocracia. Pero la aristocracia a su vez oprime al pueblo y se convierte en oligarquía; es en ese momento

cuando el pueblo se levanta contra sus opresores y asume el poder gobernando a favor de todos durante cierto tiempo, constituyendo con ello la democracia. Bajo la democracia nacen enseguida discordias y crece la injusticia; para contrarrestarla se apodera del poder un jefe audaz y comienza nuevamente el gobierno de un solo hombre, reanudando nuevamente el ciclo político.

Para asegurar la estabilidad política, Polibio sostiene la combinación de elementos que integran las tres formas de gobierno clásicas, y así señala que en la Constitución romana, los cónsules representan el principio monárquico; el senado de naturaleza aristocrática y las asambleas populares son de origen democrático. De este modo, cada uno de éstos órganos restringe y limita los poderes de los demás y ninguno puede actuar sin el consenso de otros. Con ello se establece el sistema de frenos y balanzas, una especie de equilibrio político para el ejercicio del poder.

A pesar de que los pensadores griegos optaron por una forma simple de gobierno, es con Polibio donde se expone con claridad las ventajas del gobierno mixto, el sistema de frenos y balanzas en la organización constitucional y uno de los antecedentes de nuestra actual división de poderes.

1.3 SACRO IMPERIO ROMANO-GERMANICO

Cuando desaparece el Imperio Romano, deja al período medieval los ideales de un imperio y una Iglesia cuya comunión sería la forma perfecta de gobernar el mundo.

Es así, cuando en el siglo X y con la coronación del rey germano Otón I (956-973), aparece el Sacro Imperio Romano-Germánico como un medio para reforzar la posición del rey frente al gobernado, como sucesor de los césares romanos. Percatándose de que su reino sólo se sostenía por el apoyo que le daba la iglesia, Otón I confió el poder temporal a los obispos, reservándose el derecho de su nombramiento.

Desde entonces, el emperador reasumió el derecho poseído en antaño por los césares, de intervenir en la elección pontificia. En un principio, la idea fundamental

para este imperio, fue que el papa como gobernante espiritual ejercería el control sobre las almas de los súbditos; mientras, el emperador ejercía el poder temporal sobre los gobernados. De ésta manera, papa y emperador estrechamente unidos, representarían en la tierra la autoridad divina.

Posteriormente, los dominios señoriales yuxtapuestos hasta ese entonces bajo la autoridad del emperador se agruparon en principados políticos independientes, reduciendo el imperio a la categoría de una federación, donde ya no persistía ningún principio monárquico. Posteriormente, aprovechando esa situación exigió que se otorgara el derecho de desigar a los emperadores a su libre arbitrio, la iglesia se organizó de tal manera que el poder se concentró absolutamente en manos del Papa y su jurisdicción se extendió a los asuntos temporales, de tal manera que se llegó a afirmar que cuando se excomulgaba a un gobernante, éste quedaba excluido de la obediencia de sus súbditos.

En este período no encontramos antecedente alguno sobre la división de poderes, ya que como apreciamos, no se llevó a cabo una separación de los poderes respectivos del emperador y el papa. De conformidad con este hecho, entre los hábiles hombres que dirigían la iglesia, surgió la tentación de extender su actividad a los negocios del orden temporal; lo que traería consigo la contienda entre los poderes del papa y el emperador en el siglo XI, misma que culminaría con la victoria del papa dos siglos después y el desmoronamiento del imperio, dando origen de esta manera, a estados feudales independientes

1 4 INGLATERRA

El desarrollo político de Inglaterra, se distingue en varios aspectos del desarrollo político del resto del continente. Su régimen jurídico es consecuencia de largos años de gestación social, luchas y hechos que se suscitaron dentro de la colectividad, basados siempre en el espíritu de libertad del pueblo británico. Dentro de los

antecedentes históricos que marcaron la historia de la estructura política, resalta el período comprendido entre los siglos XII y XIII.

Luego de una desgarradora lucha, en el año 1066 el duque Guillermo de Normandía, vence a sus oponentes y se corona como Guillermo I de Inglaterra. Fue tolerante y generoso rodeado de una aristocracia de normandos. A su muerte le suceden sus hijos Guillermo II y Enrique I; posteriormente Enrique II como monarca, designó jueces ambulantes que impartían justicia pronta los cuales se auxiliaban de vecinos locales. Fue un monarca de un gran carácter y dominó desde los Pirineos hasta Escocia.

El poder real absoluto no se consolidó por ese entonces en Inglaterra, debido a que los descendientes de este rey fueron débiles y faltos de carácter.

En las primeras épocas de la Edad Media, en Inglaterra como en muchos otros países, prevalecía el régimen de la "vindicta privada", al cual posteriormente se le impusieron ciertas restricciones en virtud de la ferocidad que revestía. Con el tiempo esta práctica poco a poco fue extinguiéndose al crearse los primeros tribunales denominados Consejo de los Nobles, Tribunal del Condado y Consejo de los Cien; estos únicamente se concretaban a vigilar el desarrollo de los juicios de Dios.

En ésta forma, los diversos tribunales de los distintos pueblos, fueron sometiendo la voluntad del pueblo a la autoridad central y con ello se propició la difusión del llamado "Common Law" o derecho común, como un conjunto normativo consuetudinario que se complementaba con las resoluciones de los tribunales. Este sistema jurídico era un conjunto de normas flexible que fue transformándose constantemente y adaptándose siempre a las necesidades históricas imperantes, se formó sobre dos principios fundamentales de los que se nutriría el constitucionalismo del futuro: la seguridad personal y la sumisión del poder público a un conjunto de normas.

Las normas jurídicas del Common Law, se impusieron a la autoridad real que debía acatarlas de manera estricta y que no podía contravenirlas sin provocar descontento y hostilidad. Pero no todo el tiempo fue así.

Cuando Juan Sin Tierra, hijo de Guillermo I asciende legítimamente al poder, empieza a cometer una serie de arbitrariedades e injusticias en contra de sus gobernados, de manera que, los barones ingleses cansados de tal situación, obligan al rey a firmar el

documento que consagraba los derechos y libertades en Inglaterra; éste documento era la Carta Magna Inglesa (1216), en cuyos 79 capítulos hay una abundante enumeración de prerrogativas a favor de los súbditos, la iglesia y los barones.

La Carta Magna no era una Constitución en el sentido que actualmente conocemos, ya que al decir de algunos autores entre ellos el maestro Ignacio Burgoa, “no estructuró política ni jurídicamente a Inglaterra y tampoco estableció los principios dogmáticos y orgánicos del Estado...”⁶

Posteriormente, Enrique I hijo de Juan Sin Tierra, viola la Carta Magna y provoca de nuevo el descontento entre el pueblo inglés. La rebelión fue encabezada por Simón de Montfort, quien al obtener el triunfo le obliga a firmar los “Estatutos de Oxford” en 1258, admitiendo nombrar un consejo de nobles y burgueses, instituyendo con ello el primer parlamento inglés. El siguiente monarca, Eduardo I, dividió el parlamento en dos cámaras, una la de los lores y otra la de los comunes o pueblo.

Bajo el reinado de Isabel de Inglaterra, el Parlamento adquiere mayor fuerza y sostiene su derecho a negar fondos públicos a la Corona impidiendo que los que la monarquía lo aplicara para fomentar intereses reales, por lo que, obligada a adaptarse a modestas disponibilidades financieras, la monarquía no tuvo más remedio que asociarse a las fuerzas nacionales y basar su poder en la prosperidad del país. Inglaterra evitó de ese modo el burocratismo, el estatismo económico y las guerras.

Al imponer a la realeza la colaboración de un Parlamento siempre prudente con la administración del capital del país, la burguesía inglesa sentó las bases de la grandeza del pueblo británico, a pesar de que con el tiempo, el Parlamento concentró en sus manos el gobierno absoluto del país, dejando al monarca como figura decorativa de su estructura política, tal y como hasta la fecha lo conocemos. De esta manera, Inglaterra fue uno de las primeras naciones que se consolidó como Estado, unificada en cultura y lenguaje.

Por lo que respecta al pensamiento político en Inglaterra, encontramos que aparece principalmente en forma de ensayos literarios o escritos de carácter académico,

⁶ Burgoa Orihuela Ignacio Las Garantías Individuales, 29ª ed. México Ed. Porrúa S.A. 1990. Pág. 67

carentes de importancia para el pueblo inglés debido al período de tranquilidad por el que atravesaba, después de la guerra de 1668.

Entre los principales ensayistas que se ocuparon de cuestiones políticas, encontramos a Tomás Hobbes, Bolingbroke y Jonh Locke. En el pensamiento político de Hobbes (1588-1679), encontramos aspectos interesantes: en lugar de sostener la teoría de la existencia del derecho divino, sostuvo la existencia de un Estado fuerte, sobre un fundamento racional; el Estado es el gran Leviatán (una especie de dios mortal), formado por todos los hombres el cual encierra una unidad absoluta y un poder soberano.

Hobbes concede poca atención al exámen de la historia y a las experiencias políticas, parte de la definición de conceptos fundamentales y elabora sus conclusiones de manera deductiva. Según él, los hombres son iguales por naturaleza “ninguno es tan fuerte que no deba temer nada de los demás, y ninguno es tan débil que no pueda ser peligroso”. Entonces, para asegurar la protección de los hombres y la convivencia social, se crea de manera artificial una sociedad política mediante un contrato. En esta sociedad política, la ley es el mandato formal y expreso del soberano dirigido a los súbditos; en ella, el soberano es un agente con poderes ilimitados y autoridad plena, indiscutible y absoluta. *El soberano puede delegar sus poderes sin perder sus facultades, pues si alguien pretendiera ésto, se volvería al estado de guerra primitivo y el hombre podría ser destruido.*

Hobbes insiste en el carácter indivisible de la soberanía y en que debe descansar en un solo órgano, por ello, creía en la monarquía como norma de gobierno excenta de apasionamientos y de la anarquía.

En el pensamiento político de Bolingbroke (1678-1715), encontramos su preferencia hacia una forma de gobierno mixta, con un equilibrio de poderes, atacando al mismo tiempo el sistema de corrupción política por que decía, ésta tiende a debilitar el freno de un parlamento independiente sobre la actuación del monarca. Sigue la tendencia de la época cuando hace descansar la autoridad sobre la base del pueblo y fundamenta las relaciones entre el monarca y el pueblo en la existencia de un contrato.

Asimismo, señala la naturaleza contractual entre las relaciones que se derivan de los diversos órganos de gobierno. En términos generales, su doctrina sostiene la

existencia de un rey patriota a la cabeza de un partido nacional para evitar con ello las contiendas entre diversos partidos que llevarían nuevamente a una crisis que culminaría con la destrucción de Inglaterra.

Por su parte John Locke (1632-1704, teórico del Estado individualista y liberal burgués, es uno de los primeros pensadores que plantea de manera clara la moderna teoría de la división de poderes. Para Locke, el orden y la razón permanecen en un estado de naturaleza, de cuyos elementos se derivan las normas jurídicas que integran el derecho natural (antecedente del derecho positivo), el cual está destinado a la dirección y gobierno de los hombres en estado primitivo.

En el derecho natural, todos los hombres son iguales y poseen los mismos derechos; ante la ausencia de un pacto fundamental y de un poder que dirima los litigios que se suscitan entre los hombres, se crea una sociedad política a través de un pacto social, donde los hombres ceden algunas prerrogativas personales al gobernante a cambio de asegurarles la preservación de sus derechos fundamentales: la vida, la libertad, y la propiedad. La condición de miembro de la comunidad política se establece mediante el consentimiento expreso o tácito; de este modo, los efectos del pacto se extienden a los descendientes de sus fundadores. Ahora, el poder radicaría en la forma de ejercer el poder público.

Locke acepta como forma de gobierno la monarquía, siempre que se prive al rey del poder de hacer las leyes y de ejecutarlas, por que como afirma: "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, tuvieran también el poder de ejecutarlas; por que podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado."⁷

Entonces, ante la posibilidad de que un solo hombre en el ejercicio del poder pudiera abusar de las facultades concedidas, Locke se pronuncia por una forma de gobierno

⁷Locke John Ensayo sobre el Gobierno Civil. México. Ed. Porrúa S A. 1980. Cap XII

donde el poder sea ejercido por diversos órganos, donde la principal limitación interna del poder público se halle en la limitación externa de las garantías individuales. Para Locke, tres son los poderes. el legislativo, que dicta las normas generales; el ejecutivo que las realiza mediante la ejecución; y el federativo que es el encargado de los asuntos externos y de la seguridad. Considera a la legislatura como un órgano supremo del Estado, pero con poderes limitados, y la confiere al rey de acuerdo con el parlamento.

De este modo, Locke crea un rígido sistema de frenos y balanzas en donde cada uno cada uno de los órganos del Estado puede limitar a los otros, cuando los actos que emitan no sean convenientes para la realización de los propios fines del Estado.

Hasta antes de Locke, la diversidad de órganos y la clasificación de funciones obedecían a la necesidad de especializar el ejercicio del poder; a partir de Locke, el motivo para fraccionar el poder público atiende a la necesidad de limitarlo con el propósito de impedir su abuso.

15 FRANCIA

Dentro de los acontecimientos históricos que marcaron el desarrollo de la estructura política en Francia, sobresalen los producidos durante el siglo XVIII, ya que influyeron de manera decisiva en la historia de la humanidad misma.

Durante el siglo XVIII, Francia era un Estado feudal por su composición social, y su forma de gobierno era centralizada y despótica. No existía un parlamento representativo que sirviera de freno al poder real, ya que los poderes se encontraban concentrados en las manos del monarca; él era quien ejercía el poder legislativo a través de las ordenanzas, el ejecutivo por medio de sus ministros y también el judicial, en virtud de que los mismos jueces impartían justicia en su nombre e inclusive, la libertad personal de los individuos estaba sujeta a la voluntad del rey y sus funcionarios.

Las constantes e innecesarias guerras, así como la ostentosa vida de lujos que llevaba la Corte, terminaron por agotar el tesoro público y muy pronto dejaron al país en ruina. Se hicieron empréstitos en condiciones desfavorables y los impuestos fueron distribuidos con notoria desigualdad. La población por aquél entonces estaba constituida por 24 millones de habitantes de los cuales sólo una pequeña porción eran los propietarios de la tierra y a su vez recibían de los campesinos la mitad de sus ingresos por concepto de impuestos y obligaciones eclesiásticas.

Todas estas condiciones de miseria y hambre, de arbitrariedades e injusticias, hicieron aparecer el anhelo de libertad en el pueblo francés, aunado a las ideas políticas de John Locke y del conocimiento de las instituciones inglesas que poco a poco se fueron introduciendo, propiciaron la chispa que daría inicio a la revolución francesa en el año de 1789. Dicha revolución duró diez años y paulatinamente transformó el gobierno, la economía y las normas sociales hasta ese entonces existentes.

Con la llegada al trono de Luis XVI, los problemas económicos se agudizaron debido a su ignorancia y falta de carácter para gobernar. Para resolver dichos problemas, el monarca convocó a una reunión de los *Estados Generales* (órgano integrado por un representante de cada una de las clases sociales: clero, nobleza y pueblo), el 5 de mayo de 1789. Sus miembros discutieron durante cinco semanas la posible solución al problema y al no ponerse de acuerdo, el representante del pueblo se separó para crear un nuevo cuerpo denominado *Asamblea Nacional*.

El 17 de junio de 1789, los miembros de la Asamblea Nacional juraron no separarse en tanto no dieran a Francia una Constitución. Ante tal situación, los nobles para vengarse dispusieron que tropas militares se acercaran a París para amedrentar al pueblo. El pueblo por el contrario se reveló tomando la Bastilla el 14 de julio de 1789 mientras que los demás campesinos asaltaban los castillos ante el temor de sus dueños que emigraron al extranjero. Para completar estos hechos, la Asamblea Nacional decretó abolido el régimen feudal, el 14 de agosto de 1789.

Uno de los principales logros que se desprendieron de la revolución francesa, fue la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 29 de agosto de 1789, en donde los representantes del pueblo francés constituidos en Asamblea Nacional

reconocieron como principio fundamental de toda sociedad, la separación de poderes, como medio para garantizar la libertad, tal y como quedó plasmado en el artículo 16 que preceptúa: " Toda sociedad en la cual la garantía de derecho no está asegurada ni la separación de poderes determinado, no tiene Constitución" Asimismo, de dicha revolución se derivaron las diversas constituciones francesas, que establecerían los lineamientos a los que habría de sujetarse el pueblo francés en el futuro.

En este orden de ideas, encontramos la primera Constitución del año 1791. Dicha Constitución era en parte monárquica y pretendía borrar la huella de la monarquía absoluta, a través de la creación de diversos órganos que permitieran garantizar de manera plena, la libertad humana Esta Constitución estableció una rígida división de poderes en su afán por reestructurar al gobierno.

El poder ejecutivo se depositó en el rey para ser ejercido bajo su autoridad por ministros; pero se le impusieron ciertas restricciones, ya que su autoridad era sometida al imperio de la ley para evitar el abuso por parte de este. Cuando el rey subía al trono, en presencia del cuerpo legislativo prestaba juramento de ser fiel a la nación y a la ley y emplear el poder que se le había delegado para mantener y hacer cumplir la Constitución.

Dentro de las facultades del monarca se consagraron las siguientes:

a) El poder ejecutivo supremo reside exclusivamente en el rey; el es el jefe supremo de la Administración General del Estado, y le es conferido vigilar el mantenimiento y la tranquilidad pública.

b) El rey es el jefe supremo del ejército y la armada naval, le es conferido vigilar la seguridad exterior del reino y mantener los derechos y posesiones.

c) El rey es el encargado de nombrar a los embajadores y representantes de las negociaciones políticas.

d) Ninguna orden del rey podía ser ejecutada si no estaba firmada por él y refrendada por el ordenador del departamento.

e) El rey era el encargado de promulgar las leyes ni aún de manera provisional, solamente hacía proclamaciones.

Por lo que respecta al poder legislativo, se depositó en una Asamblea Nacional compuesta por representantes temporales de elección popular; estaba integrado por una

cámara que era renovada en su totalidad cada dos años. Cada uno de estos periodos formaba una legislatura y por ningún motivo podía ser disuelta por el rey. Dentro de las facultades que le fueron conferidas encontramos:

- a) Proponer y decretar leyes;
- b) Fijar los gastos públicos;
- c) Hacer la repartición directa entre los departamentos del reino, vigilar todos los gastos públicos y pedir cuentas;
- d) Determinar el título, peso, impresión y denominación de la moneda;
- e) Establecer las contribuciones públicas, determinando la naturaleza, cuota, duración y modo de percepción.

La Constitución de 1791, estableció que el poder judicial no podía recaer en el cuerpo legislativo ni en el rey. La justicia sería impartida por jueces elegidos por el pueblo e instituidos por cartas del rey; no podían ser destituidos sin previo juicio y tampoco suspendidos, sino mediante acusación admitida. Los tribunales no podían inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo o suspender la ejecución de las leyes, tampoco podían atentar contra las funciones administrativas.

La segunda Constitución de 1793, se alejó de la forma en que la de 1791 sustentó la idea de la división de poderes, dando *preeminencia* a la Asamblea General como depositario del poder soberano. El poder ejecutivo se depositó en un órgano subordinado y emanado de la propia Asamblea, era un Consejo integrado por 24 miembros que estaba encargado de la *vigilancia y administración general*; este cuerpo tuvo influencia hasta en la organización del poder judicial, recayendo en aquél el nombramiento, cantidad, circunscripción, de los jueces civiles y criminales.

Cuando señala las características y atribuciones del poder legislativo establece que es uno, indivisible y permanente, integrado por diputados que no podrán ser perseguidos ni juzgados en cualquier tiempo, por las opiniones que emitan dentro del cuerpo legislativo. Sus sesiones serían públicas y tendrían como duración un año. Dentro de las facultades que se le confirieron al poder legislativo encontramos:

- a) Emitir leyes sobre la administración general, ingresos y gastos ordinarios.
- b) Emitir leyes sobre la percepción, monto y naturaleza de las contribuciones

- c) Determinar el peso, impresión y denominación de las monedas.
 - d) Emitir decretos sobre las medidas de seguridad y tranquilidad nacionales.
 - e) Evitar decretos sobre el establecimiento de las fuerzas de tierra y mar.
- El poder judicial se estableció en términos de la Constitución anterior .

En la Constitución de 1795, el único cambio reelevante fue el *concerniente* al poder legislativo, en virtud de que se depositó en dos cuerpos colegiados: El Consejo de Ancianos y el Consejo de los Quinientos.

El poder ejecutivo se depositó en un Directorio integrado por cinco miembros, nombrados por el cuerpo legislativo, y se limitaba a invitar a los Consejos a *considerar* algún asiento, con la restricción de *no proponer* proyectos de ley a dichos cuerpos. Por otra parte, imposibilitó al cuerpo legislativo y poder ejecutivo para realizar funciones judiciales, reservando la actividad jurisdiccional a los jueces especiales y estableció normas para el desempeño de dicha función. Lo que sí es un hecho, es que ninguna de estas constituciones logró plasmar el ideal político propuesto por un destacado pensador francés.

Charles de Secondant Barón de la Brede y Montesquieu (1689-1775), conoció crudamente el despotismo de su país, por lo que, al viajar por Inglaterra, se pone en contacto con sus principales exponentes en materia política (entre ellos Locke), por lo que quedó admirado con la concepción del pueblo inglés sobre la libertad y el sistema gubernamental de dicho Estado.

En el año de 1721, satiriza las instituciones políticas, religiosas y sociales de Francia. Montesquieu emplea el método empírico en el estudio de las cuestiones políticas, y más que las ideas, le interesan las condiciones concretas y actuales de vida. En su obra más importante, "El espíritu de las leyes" plantea cuestiones prácticas de solución al gobierno y deja en segundo término lo concerniente a las prerrogativas de los ciudadanos.

Montesquieu se propone trazar un cuadro comparativo del derecho y la política en base al estudio de los sistemas en diversos pueblos; del mismo modo, establecer una teoría comparativa de la legislación con arreglo a las necesidades de los diversos tipos de gobierno. Hace una clasificación de los gobiernos en despóticos, monárquicos y republicanos. Dice que son despóticos cuando gobierna un solo hombre sin sujeción a la

ley; son monárquicos cuando gobierna uno solo con sujeción a la ley; y son republicanos cuando el poder retiene todo el poder político.

Montesquieu examina los peligros inherentes a cada sistema, así como a las instituciones apropiadas a cada forma. Para Montesquieu la extensión del territorio es un factor importante; de esta manera el despotismo es una forma natural en los grandes estados. La monarquía es propia de territorios de tamaño intermedio y la república es propia de territorios pequeños. Al cambiar la extensión del territorio, también cambia su primitiva forma de gobierno.

Una de las preocupaciones fundamentales de Montesquieu, fue llegar a establecer una organización gubernamental que garantizara mejor la libertad política. Desea la conservación de la monarquía y la persistencia del espíritu tradicional en Francia, pero busca asegurar la libertad en la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, por que, "...sólo es posible la libertad cuando se limitan los poderes gubernamentales". El ejercicio de cada poder debe corresponder a un órgano peculiar para el establecimiento de un sistema de frenos y balanzas, ya que como afirma el pensador: "Para la fragilidad humana, la tentación de abusar del poder sería muy grande si esta se concentrara en una sola persona, entonces, para que no se pueda abusar del poder, es preciso que por disposición de las cosas, el poder detenga al poder"⁸, es precisamente lo que Montesquieu pretende resolver al plantear su teoría sobre la división de poderes, tal y como la conocemos en nuestro régimen jurídico actual.

Al plantear su teoría el pensador sostiene: " Cuando se concentra el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad..., no hay libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo; todo se habría perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes"⁹.

Influenciado por los ingleses, propone una estructura política basada en un principio monárquico; un rey sujeto a las leyes de un parlamento; el parlamento compuesto por dos cámaras: una integraría al senado como representante de la nobleza y la otra

⁸ Montesquieu Charles Louis de Secondant. El Espíritu de las leyes. México. Ed. Porrúa S.A. 1980 Libro XI

⁹ Idem

cámara elegida por el pueblo, como representante del gobierno democrático , además de ellos, un poder judicial independiente

Aquí, la garantía de que no se podrían cometer abusos consiste en que el poder detenga al poder, por lo que no debían reunirse dos o más poderes en un solo órgano o se correría el riesgo de degenerar el gobierno; el ejercicio de cada uno de estos poderes, debe estar restringido por la ley cuyo espíritu es la libertad del hombre conforme a la razón

Algunos siglos después de Aristóteles, reencarnaría en el genial filósofo francés la teoría de la División de Poderes, que llegaba con la oportunidad suficiente para despertar la inquietud de un mundo que nacía a la vida de la libertad y del derecho, tal y como se manifestaría en las constituciones posteriores, incluyendo la de nuestro país.

16 ESTADOS UNIDOS.

Las Colonias Inglesas fueron fundadas en la costa Este de Norteamérica, como consecuencia de la opresión e intransigencia imperante en Inglaterra, dando origen a una corriente migratoria que vislumbró en América la posibilidad de una mejor vida.

Así, una compañía obtuvo de la Corona inglesa, la autorización para fundar una colonia a la que se denominaría Virginia, extendiéndose con ello la colonización entre 1606 y 1732; fundándose posteriormente las colonias de Massachussets, Maryland, Rhode Island, Connecticut, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Nueva York, Delaware, Nueva Jersey, Nueva Hampshire, Pennsylvania y Georgia. Las autorizaciones que otorgaba el rey para fundar y organizar colonias, recibieron el nombre de "Cartas", que eran documentos que fijaban ciertas reglas de gobierno, concediéndoles amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interior. Dichas cartas reconocían a la Constitución Inglesa como norma suprema en cada colonia, de tal suerte que sus autoridades debían actuar ciniéndose estrictamente a sus disposiciones.

Diversos acontecimientos marcaron la época de cambio en Norteamérica, entre ellos la imposición del Acta de Navegación que estableció el monopolio marítimo de Inglaterra, al establecer que únicamente los barcos ingleses podían intercambiar productos.

Otro documento fue el Acta de Industria que estableció que los miembros de la colonia, no podían producir artículos que hicieran competencia a los productos producidos en Inglaterra. Pero entre los factores que determinaron el movimiento de transformación, fue la imposición elevada de impuestos sobre artículos de primera necesidad.

Ante tales arbitrariedades, y con el propósito de protegerse, en octubre de 1765 se celebra una reunión intercolonial con la asistencia de delegados de nueve colonias, donde se discute sobre la intromisión del parlamento inglés en los asuntos norteamericanos. Posteriormente, se celebra un primer Congreso en Filadelfia en el año de 1774, donde concurren hombres que serían notables en la historia del país, tales como George Washington (quien sería el primer presidente de los Estados Unidos), y los hermanos Juan y Samuel Adams.

Un segundo Congreso es celebrado en 1775 y por último, en el tercer Congreso celebrado en 1776, los colonos declaran su independencia. Un dato interesante es que aún antes de emanciparse totalmente de Inglaterra, diversas colonias habían instituido sus respectivas constituciones; en dichos documentos se implantó el sistema de la División de Poderes, como garantía para el gobierno, confiriendo el poder ejecutivo al gobernador, el poder legislativo a una asamblea y el poder judicial a diversos tribunales.

El Acta de Declaración de Independencia, fue firmada el 4 de julio de 1776 y redactada por Tomás Jefferson, hábil diplomático y político. En ella se incluyó el reconocimiento de los derechos del hombre como derechos naturales, y fueron resumidos en tres: libertad, igualdad y propiedad. Posteriormente, se formó una Unión libre de Estados motivada por el temor de un nuevo sojuzgamiento, con la promulgación de los "Artículos de la Confederación y Unión Perpetua", dicho ordenamiento fracasó y por lo mismo, se propuso una revisión de los artículos.

Después de prolongados debates y ante la reticencia de los Estados particulares, en convenciones locales se logró que la Constitución Federal de 17 de septiembre de 1787, fuera aceptada por dichos estados que en número de trece originariamente integraron la nación Norteamericana.

Esta Constitución comprendió de una manera muy aproximada, el pensamiento político de Montesquieu al separar las potestades del gobierno en tres departamentos;

evitando con ello que el poder se concentrara en una sola persona o corporación. Asimismo, estableció diversos mecanismos de colaboración entre los diversos departamentos de gobierno, y un sistema de control recíproco que garantizara el equilibrio de los poderes. Cada departamento debía tener voluntad propia y estar constituido en forma tal, que los miembros de cada uno tuvieran la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. Esto implicaría que los nombramientos para designar al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tuvieran un mismo origen: el pueblo.

En virtud de estos razonamientos, el poder ejecutivo se depositó en un Presidente de los Estados Unidos, que junto con un vicepresidente, desempeñarían su cargo por un período de cuatro años. Al decir de Miguel de la Madrid Hurtado, el poder ejecutivo en la Constitución Norteamericana, "...representa un poder ejecutivo fuerte, independiente, electo popularmente, es políticamente irresponsable ante el Congreso, y sólo responsable ante el pueblo."¹⁰

Dentro de las facultades que le fueron concedidas, encontramos la de ser jefe de Estado; el nombramiento de los integrantes de su gabinete; participación activa en la función legislativa, así como en la administrativa.

El poder legislativo fue depositado en un Congreso, integrado por un Senado y una Cámara de representantes. De igual modo, ante la fortaleza del poder ejecutivo, la Constitución también mantuvo independiente al legislativo y le confirió la facultad del control previo, simultáneo y posterior de los actos del poder ejecutivo. A este Congreso Federal se le atribuyeron períodos fijos de sesiones y a sus miembros les asignó funciones por tiempo determinado.

La Constitución Norteamericana, hizo residir el poder judicial en una Suprema Corte de Justicia, que junto con tribunales inferiores creados por el Congreso, serían los encargados de impartir la justicia. Asimismo, el poder judicial garantizaría su independencia mediante la inamovilidad de sus miembros, erigiéndose en el máximo vigilante del orden constitucional. Con la Constitución de 1787, los norteamericanos encuentran un camino que los llevaría, a la correcta integración de los poderes en el orden constitucional.

¹⁰ Madrid Hurtado Miguel De la. Estudios de Derecho Constitucional. México Editado por el CEN del PRI 1982 pág.181

En el "Federalista", Madison establece los principios que deben regir la estructuración del gobierno en la norma suprema y al respecto dice:

" 1º. Los poderes propios de un departamento, no deben ser administrados completa, ni directamente por los otros

2º. Ninguno de los departamentos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, deben poseer directa o indirectamente una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes."¹¹

De igual forma. Madison señala otra cuestión: el cómo los tres órganos de gobierno encargados de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial han de relacionarse y articularse de tal manera que cada uno tenga injerencia constitucional sobre los otros, refrendándose entre ellos, a fin de evitar eficazmente que cualquiera de ellos pase los límites que se le asignaron. La respuesta de los defensores de la Constitución, es que los departamentos de gobierno se hallen en el mismo plano atendiendo a los términos de su mandato, y por lo tanto, ninguno de ellos pueda pretender poseer en derecho superior para fijar el alcance de sus respectivos poderes. Llegan a una interesante conclusión, y dicen que la mayor seguridad para evitar la concentración de los diversos poderes en un solo departamento, reside en dotar a cada uno de ellos, de los medios constitucionales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Los medios de defensa deben ser proporcionales al riesgo que se corre con el ataque, la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición. El gobierno debe ser capaz para mandar sobre los gobernados y luego ser obligado a que se regule a sí mismo.

Es bien cierto que los constituyentes norteamericanos señalan atinadamente la necesaria colaboración y el freno recíproco entre los poderes; pero de mayor importancia es señalar que su gran mérito radica en haber encontrado la fórmula que los llevó a realizar esto concretamente, a integrarlo como una institución no solamente en el texto constitucional, sino en su propia realidad política, jurídica y social.

¹¹ Madison, Hamilton, Jay El Federalista, México Ed. Fondo de Cultura Económica.1985 ensayo XLVII

Es indiscutible que nuestro orden constitucional así como el de muchos países latinoamericanos, se inspiraron en la Constitución norteamericana al crear su Constitución propia. Si en nuestros textos constitucionales se adoptaron algunos de los principios enunciados en dicha Constitución, no fue como dicen algunos doctrinarios, por mera copia, sino porque verdaderamente estos produjeron convicción en el espíritu constituyente, como producto de las luchas políticas, sociales e ideológicas de la humanidad misma.

1.6 ESPAÑA.

La instauración de la casa de Borbón representó un cambio muy importante para España y sus colonias, con mayor intensidad en la segunda mitad del siglo XVIII; con Carlos III se había conformado como un Estado monárquico caracterizado con una tendencia de la época que se conoce como despotismo ilustrado, las Cortes sólo se reunían para jurar al nuevo monarca; con ese poder el rey inició con entusiasmo reformas inspiradas en nuevos principios económicos y doctrinas filosóficas emanadas de Francia, adaptándolas para reafirmar la monarquía absoluta y restarle poder al clero. Pasados algunos años el proceso de regalismo hispánico estaba aún lejos de llegar a la meta del sometimiento completo de la Iglesia al poder estatal, pero había logrado avanzar mucho en el sometimiento del clero interno; la paulatina supresión de sus fueros, los ataques a la inmunidad eclesiástica y el derecho de asilo, son algunos ejemplos de este avance.

Los reyes de España y Francia eran familiares por lo que tenían pactos de defensa mutua, teniendo como enemigo común a Inglaterra. Dos son las principales consecuencias previsibles de estos actos, por principio la revolución al norte de la Nueva España, y en segundo término podían verse ya las ambiciones expansionistas de los Estados Unidos con muchísimas ventajas, lo único que requerían era tiempo para consolidar su Nación.

A la muerte de Carlos III le sucede su hijo Carlos IV con una notoria ineptitud para gobernar, con él, España cae en una debilidad y el desgobierno, decayendo de este modo el bienestar de la Nación. La Revolución Francesa estalla en 1789 y la proclamación

de los derechos del Hombre y del Ciudadano, conminan al emperador a la intervención en los problemas a ser el defensor de los parientes del rey en Francia, a la vez que trata de librar al pueblo español del contagio revolucionario.

Napoleón emerge en el panorama europeo y sus ambiciones van ampliándose cada vez más, hasta que en 1801 interviene directamente en la política española, lleva al consejero Godoy a la firma de tres tratados, de los cuales uno de ellos es la declaración de guerra a Portugal para obligar a este país a renunciar a la alianza inglesa. Portugal es conquistada por Inglaterra en 1807, a la vez que se produce una crisis en el gobierno español, el rey abdica en su hijo Fernando VII, quien da muestras de miedo frente al gran poder de Napoleón, el pueblo español sería quien pagara las consecuencias de esta debilidad y servilismo de sus gobernantes, ensangrentando su suelo en una lucha de liberación firme y constante que abarca el período de 1808 a 1814. El gobierno durante seis años es irregular y vario. Existen a la vez dos gobiernos, uno intruso representado por el rey José hermano de Napoleón y sus ministros; otro nacional, constituido al principio por las Juntas Locales y Regionales, luego por la Junta Central, las Regencias y la Cortes.

Durante los últimos años de la guerra, el gobierno nacional radica en las Regencias, tras la renuncia de la Junta Suprema el 2 de febrero de 1810, y en las Cortes o Parlamento Nacional, las que se convocan para el 24 de septiembre del mismo año. Se reúnen en una sola Cámara, a la sesión de la apertura concurren 102 diputados de los cuales 47 eran suplentes; se celebra su primera sesión el 24 de febrero de 1811 en la iglesia de San Felipe Neri en Cádiz. La comisión nombrada para redactar un proyecto de Constitución presenta a las cortes la primera parte del proyecto del 18 de agosto de 1811, la totalidad es votada el 11 de marzo de 1812 y la promulgación ocurre en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Consta de 10 títulos subdivididos en capítulos y artículos en número 384; los títulos tratan de la nación española y de los españoles; del territorio, de la religión y del gobierno; de las cortes; de las facultades del rey y la sucesión de la corona; de los tribunales y administración de la justicia; del gobierno interior de los pueblos y las provincias; de las provincias; de las contribuciones; de la fuerza militar; de la instrucción política; de la observancia de la Constitución.

Dentro del movido ambiente de las Cortes de Cádiz, destaca la labor de los diputados elegidos por la Nueva España, 17 en total, todos ellos mexicanos de nacimiento excepto uno, y en su mayor parte eclesiásticos. Representan a aquel sector de individuos que en el manifiesto del 14 de febrero de 1811, el Consejo de Regencias de España e Indias designa o tilda de: "los españoles americanos elevados a la dignidad de hombres libres que no son ya los mismos de antes, encorvados bajo el yugo mucho más duro mientras más distantes están del centro del poder, mirados con indiferencia, vejados por la codicia, destruidos por la ignorancia"¹²

Interpretan en su mayoría el sentir del país, significándose desde los primeros debates, al ponerse a discusión el proyecto de la Constitución de Cádiz, por un amor tan firme a la libertad, a los derechos individuales, al predominio de la representación popular sobre los derechos reales, que pronto son llamados liberales. En lo político sostienen la libertad individual y en lo económico el libre cambio y la iniciativa privada; sólo su condición de religiosos les veda una actitud franca y resuelta en lo que respecta al laicismo en las relaciones estatales; su conducta es de abierta rebeldía contra el régimen de España hacia sus colonias y en gran parte es causa determinante de la sublevación continental de 1810.

En 1813 principia el declive del poder napoleónico, lo que obliga a modificar su actitud respecto a Fernando, pactando un tratado por virtud del cual, el rey Borbón recobra la corona. La Regencia y el Consejo de Estado se niegan a reconocer el tratado, las Cortes trasladadas a Madrid, prohíben el reconocimiento de Fernando como rey en tanto no jure la Constitución. Napoleón no hace caso de la desaprobación de las autoridades españolas, y da libertad a Fernando para que vuelva a España el 7 de marzo de 1814. Pronto da a entender que no respetará el régimen establecido durante su ausencia.

Cambia la ruta fijada por las Cortes y recibe el 12 de abril a una comisión de 62 diputado que le presentan la petición dirigida abiertamente a restaurar el régimen absoluto, conocida con el nombre de "representación de los persas". Llega a Valencia el 16 de abril y el 4 de mayo firma, seguro ya de sí mismo y de su victoria sobre los liberales,

12 México en las Cortes de Cádiz. México. Ed. Colección El Liberalismo Mexicano 1949. pág 9

decretando la nulidad de la Constitución y de los acuerdos de las Cortes celebrados en su ausencia

Con ello se instala nuevamente la monarquía absoluta, la que duraría hasta 1820, año en que Fernando es obligado a reestablecer la Constitución, y con ella, el régimen de *derecho imperante* hasta antes de su llegada.

18 ORGANIZACIÓN POLITICA EN LA NUEVA ESPAÑA.

La época de la colonización española representa el primer episodio de toda una historia de luchas y hechos que marcaron la transición política en nuestro país. La historia comienza cuando Cristóbal Colón sale del puerto de palos de Moguer en el año de 1492 en busca de las tierras productoras del oro, la plata y las especias de todo tipo que tan grandemente eran codiciadas por toda Europa en aquel entonces. España entraba al período de la economía mercantilista y por tanto se hallaba urgido de los medios indispensables para competir con otras potencias económicas.

Si se estimaba entonces que los metales preciosos eran el instrumento idóneo para extender el dominio político, es fácil comprender que el propósito central de la dominación española, era el de conseguir los metales preciosos y enviarlos a la Corona. Si los españoles al pisar el suelo de América solamente se hubieran encontrado con los tan codiciados metales, su problema sólo se hubiera reducido al transporte de los bienes; sin embargo, también se encontraron con seres humanos. Dos culturas opuestas se yuxtaponen y surge el problema de la convivencia de razas.

Junto a las minas productoras de oro y plata, se levantaron los poblados y se formaron las extensiones dedicadas a la agricultura con el objeto de mantener a la población que trabajaba en las minas. Además de los metales preciosos los españoles encontraron en nuestras tierras, una riqueza mayor constituida por la mano de obra indígena, y para aprovecharla mejor, sometieron a la población a dos regímenes hasta la fecha desconocidos: la esclavitud y la aparcería.

Para evitar que la Nueva España se convirtiera en una región económicamente poderosa y que con el tiempo aspirara a su independencia, el régimen colonial estableció límites a la producción agrícola, onerosos tributos civiles y eclesiásticos y las funestas encomiendas de indios que significaron la entrega de enormes extensiones de tierra a los conquistadores con el pretexto de convertirlos a la religión católica, pero que en realidad significaban fuentes de trabajo para incrementar la fortuna personal de los encomenderos. La esperanza de hacerse ricos prontamente, hizo crecer la avaricia de los españoles y disminuir sus escrúpulos ante la fascinación de una riqueza al alcance de sus manos. Al respecto don Lucas Alamán describe acertadamente al conquistador español en los siguientes términos.

“Siendo su fin hacer fortuna, están dispuestos a buscarla, destinándose a cualquier género de trabajo productivo; ni las distancias ni los peligros, ni los malos climas los amedrentan. Los unos llegan destinados a servir en casa de algún pariente o amigo de su familia; otros son acomodados por sus paisanos; todos entran en clase de dependientes, sujetos a una severa disciplina y desde sus primeros pasos aprenden a considerar el trabajo y la economía como el único camino para la riqueza. Con la fortuna y el parentesco con las familias respetables en cada lugar viene la consideración. los empleos municipales y la influencia, que algunas veces degenera en preponderancia absoluta. Una vez establecidos así los españoles, nunca piensan en volver a su patria, y consideran como el único objeto de lo que deben ocuparse, el aumento de sus intereses, los adelantos del lugar de su residencia y la comodidad y decoro de su familia”.¹³

Por otra parte, la lejanía de una autoridad reguladora dejaba impune el castigo de los excesos cometidos; con lo que se hacía imposible la convivencia entre las dos razas. Para dar solución a este problema, los reyes católicos trazaron la línea de libertades entre la raza conquistadora y la raza conquistada, en base a la Bula Inter Caetera de 4 de mayo de 1493, documento que podría considerarse actualmente como la declaración constitucional de los derechos individuales de los indígenas.

13 Lucas Alamán Historia de México, México, Ed. Colección de libros de México Tomo I págs. 8y9.

En dicho documento se establecía como fin de la colonización, la conservación de los indios y su elevación cultural, la propagación de la fe católica y condición indispensable para lograrla su buen tratamiento y respeto a sus propiedades. Tras los viajes de Cristóbal Colón, el rey Fernando de Aragón ordenó la explotación sistemática de las Antillas, fundando con tal objeto la Casa de Contratación de Sevilla, cuyo objeto era conocer y determinar todo el comercio de importación y exportación.

También el Consejo de Indias, que era el cuerpo gubernativo y judicial para dirigir los asuntos de política.

La verdadera conquista del Nuevo Mundo, se realizó durante el reinado de Carlos V, en que desde el año de 1519 a 1522 Hernán Cortés ocupó México. El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, fue el Municipio fundación realizada por Cortés y por sus compañeros en la Villa Rica de la Veracruz.

Para la organización político administrativa del Nuevo Mundo, se expidieron diversas ordenanzas, entre las que destacan las expedidas por Cortés en el año de 1524 y 1525. La del año de 1525 fue la más importante y en ella se disponía que en la organización de cada Villa debería haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal; cuatro regidores; un procurador; un escribano nombrado por el mismo Cortés un lugar teniente designado por el rey. Los nombramientos deberían hacerse el primero de enero de cada año, y los nombrados debían jurar que "bien y fielmente usarían en pro común de los pueblos". La reglamentación del municipio apareció consignada en la Recopilación de las Leyes de Indias.

En las poblaciones que se fundaban por capitulación o asiento con determinada persona, éstas tenían la obligación de nombrar a los regidores; cuando no había capitulación, los vecinos en cabildo abierto debían nombrarlos. Los regidores elegían a los alcaldes, distinguiéndose el que había sido elegido primero con el nombre de alcalde ordinario de primer voto. Las juntas ordinarias del cabildo, se verificaban en la casa de cualquier de las casas del ayuntamiento, con excepción de la casa del gobernador. El cabildo era presidido por el gobernador o el lugar teniente y a falta de estos, el alcalde de primer voto. Los gobernadores, regidores y alcaldes no podían ser admitidos al ejercicio de sus

funciones, sin antes presentar ante el Consejo de Indias o ante la Audiencia correspondiente, un inventario de sus bienes y de dar fianza para garantizar lo que resultara a su cargo al finalizar su período de tres años. Las Villas y ciudades podían a su costa nombrar procurador que defendiera sus derechos y velar por el interés general.

En esta obra de colonización, la iglesia jugó un papel determinante como colaborador del rey; esta evangelización no hizo penetrar el cristianismo sino de una manera superficial y únicamente fue utilizado como un instrumento de dominación. La iglesia se convierte en entidad económica gracias a los privilegios concedidos por la Corona, quien les concedió grandes extensiones de tierra para el establecimiento de conventos.

Con amplio dominio el clero se despliega como director de las conveniencias, al grado de considerar los particulares ganar la salvación eterna al dejar en manos de la iglesia buena porción de sus bienes. La vida de los individuos gira en torno a sus designios, y hasta la misma educación es moldeada a su libre arbitrio.

Por lo que se refiere al derecho que se aplicó en la Nueva España, encontramos diversos ordenamientos integrados principalmente por las costumbres indígenas y por el derecho español, entre los que resaltan las Leyes de Indias que trataban sobre diversas cuestiones. Disponían la supresión progresiva de las encomiendas, la abolición de la esclavitud y el uso oficial de las leyes autóctonas. Con el propósito de unificar dichos ordenamientos, el rey Carlos II por sugerencia del Consejo de Indias, ordenó su conjunción en las llamadas Recopilación de las Leyes de Indias de 1681, donde autorizaba su validez en todo aquello que no fuera incompatible con los principios morales y religiosos de España. Por otra parte las Leyes de Castilla tuvieron también aplicación en la Nueva España con carácter supletorio, por disposición de la propia Recopilación.

A medida de que se extendían los dominios españoles, se fueron formando los distintos distritos administrativos y judiciales que frecuentemente seguían las antiguas divisiones precortesianas; de esta manera, se conformaron las divisiones de Tlaxcala, Oaxaca, Yucatán, Michoacán, Jalisco, y así sucesivamente.

En el orden político, el gobierno de la Nueva España aparecía cada vez más complicado, y los asuntos que se presentaban requerían de una pronta solución. Era indispensable establecer una división para el ejercicio del poder. Se pensó que para la

administración de justicia, convenía un cuerpo colegiado y para el gobierno era necesario que un solo hombre decidiera y ejecutara los actos de acuerdo con las circunstancias del caso concreto.

Así, el 17 de abril de 1535, el rey Carlos V nombró a don Antonio de Mendoza como primer virrey para la Nueva España, con órdenes de suprimir la servidumbre y defender contra los abusos de los encomenderos la propiedad comunal de los pueblos, que debían ser administrados por los caciques indígenas. En un principio, el virrey tenía facultades ilimitadas debido a que el propio rey lo había investido de las mismas facultades que a él le correspondían en España, se mandó a gobernadores y vasallos que obedecieran al virrey sin poner excusas y sin consultar al rey previamente, bajo pena de desobediencia a un mandato del monarca. La regla general era que el rey tenía amplias facultades para mandar; la excepción era la que debía estar consignado el mandato en ley especial.

Aún cuando se recomendó a los virreyes se abstuvieran de mezclarse en lo relativo a la administración de justicia, en la práctica era difícil delimitar la separación entre lo administrativo y lo judicial. En otros reinos como Nápoles y Sicilia, las resoluciones de los virreyes admitían apelación ante el rey o ante el Consejo de Indias; en la Nueva España únicamente procedía apelación ante la Audiencia.

El virrey tuvo la facultad de intervenir de oficio o a petición de parte contra los alcaldes y fiscales, podían indultar de la pena impuesta por los tribunales, tenían jurisdicción para conocer de los juicios contra los que entraban en las Indias sin licencias, además podían ejecutar las penas que les impusieron. En materia legislativa, además de participar en el acuerdo de la audiencia, estaban facultados para dar ordenanzas de buen gobierno en lo relativo a su administración, las cuales aunque estaban sujetas a revisión por el Consejo de Indias, debían entre tanto ejecutarse.

Derivado de la función de gobierno, incumbía a los virreyes nombrar a los empleados públicos cuando ello no estaba confiado por la ley al monarca o a determinada autoridad. El virrey era el capitán general y tenía bajo su responsabilidad la defensa interior y exterior de la colonia, y por lo mismo su organización militar y el mantenimiento de la armada.

Tiempo después, las facultades del virrey se limitaron por diversas disposiciones y particularmente con la expedición de la Ordenanza de Intendentes (4 de diciembre de 1786), donde la Corona al designar a esos funcionarios, *reducían* sus atribuciones. Para la *provisión de empleos* se sujetó al virrey a las ternas propuestas por los intendentes. No podían gastar cantidad alguna de la Hacienda sin previa autorización y no podía conceder privilegio alguno.

Otro de los órganos dentro de la estructura política de la Nueva España, era la Audiencia que representaba el órgano legislativo. Se integraba por un presidente quien generalmente era el virrey, cuya función principal era presidir las audiencias públicas y los acuerdos; se integraba además por ocho oidores, dos fiscales, uno civil y otro penal; un alguacil que se encargaba de ejecutar las resoluciones de los oidores y virreyes; cuatro alcaldes y un teniente, además de empleados de rango inferior necesarios para la realización de sus fines.

Las Audiencias debían despachar los pleitos por orden de antigüedad, prefiriendo los pleitos de los pobres. El virrey era presidente de la Audiencia, señalaba un día de cada semana para revisar los asuntos; en este sentido, las audiencias debían fallar en primer lugar atendiendo a las leyes especialmente dadas para las Indias (leyes de Indias y posteriormente la recopilación de las leyes de Indias), y a falta de disposición, debían aplicarse las leyes de Castilla.

De todas las facultades que se concedieron a la Audiencia, la que más importa para la formación del derecho, es la de revisar y aprobar las ordenanzas que se daban en las poblaciones, así como la de expedir todas las leyes que consideraran necesarias para el buen gobierno de las tierras. A medida que transcurría el tiempo, también se acrecentaban las facultades de la Audiencia, haciendo de la justicia la columna vertebral de la sociedad colonial.

Dentro de las facultades que se otorgaron a la Audiencia encontramos las siguientes: conocer de los juicios contra funcionarios que no fueran virrey o gobernadores; cuidar de la instrucción y buen trato corporal de los indios; nombrar jueces en casos graves, conocer de los ejecutores tratándose de las justicias locales; conocer de las apelaciones que se interpusieran contra los actos de los virreyes, oyendo judicialmente a los interesados,

confirmando, revocando o moderando sus autos y decretos. Si el virrey se inconformaba con lo resuelto por la Audiencia, se ejecutaba privisionalmente lo resuelto y se remitían los autos al Consejo de Indias para su resolución definitiva.

Como quedó establecido anteriormente, las intendencias fueron el órgano creado para contrarrestar el ilimitado poder del virrey. La ordenanza de Intendentes consta de 306 artículos y se halla dividida en diversos ramos; del artículo 1 al 15 se señala el número y extensión de las intendencias, el número de los corregidores y alcaldes así como el establecimiento de diversas instituciones. Del artículo 15 al 56 se trataron de las causas de justicia; del artículo 57 al 74 de la causa de la policía; del 75 al 249 de la causa de hacienda; del 250 al 305 de la causa de guerra, sueldo de los intendentes, fama que habrían de dar y residencia a la que estaban sujetos; el artículo 306 revoca las disposiciones, costumbres o prácticas en contrario de dicha ordenanza.

Se crearon doce intendencias, la primera llamada general de ejército ubicada en la ciudad de México; las otras once se sólo se llamaban de provincia y eran la de Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Veracruz, Santa fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arispe con las provincias de Sonora y Sinaloa. La idea fundamental de la creación de las intendencias, fue la de descentralizar el gobierno para que se pudiera con mayor prontitud atender a las necesidades de cada localidad; para ello se requería que los intendentes asistidos por los funcionarios que las ordenanzas establecían, tuvieran el mayor número de facultades sin por ello destruir la unidad de del reino, y reservándo al virrey la jerarquía de representante constitucional.

Los intendentes recibían su nombramiento directamente del rey, pero el virrey debía poner la formalidad del cúmplase para garantizar su estado de superioridad. Los intendentes tenían a su cargo la justicia, la policía, hacienda y guerra.

Con la creación de las intendencias, se contravino con lo dispuesto por las Leyes de Indias en el sentido de que dicho ordenamiento establecía que los cargos públicos en los pueblos indígenas debían de recaer en sus miembros. Ahora dichos cargos eran ocupados por españoles denominados subdelegados, siéndo nombrados y removidos libremente por el intendente. Los intendentes eran presidentes de los ayuntamientos en sus respectivas circunscripciones. Entre las facultades que se les recomendaron estaba la de

mantener la paz en los pueblos evitando que la impartición de justicia fuera con parcialidad y venganza; en caso de ser así, llama la atención de los funcionarios o de otro modo, consignándolo al tribunal competente.

Cabe señalar que la estratificación social en la Nueva España era muy marcada, existiendo siete clases sociales: español, indígena, mestizo, criollo, negro, zambo y mulato. De todas ellas la clase privilegiada era la de español, estando sujetas las demás clases sociales a un mayor o menor número de explotación y servidumbre.

De estos acontecimientos se derivaron las condiciones indispensables para que el antagonismo de clases con la metrópoli, se dieran las primeras manifestaciones de sus deseos por adjudicarse el poder y lograr su independencia. El deseo de darse un gobierno propio desligado de España, muy pronto surgió en grupos que no se avenían a la sujeción política, económica, y social existente, vislumbrándose con ello los primeros indicios para constituir un Estado propio, a principios de 1808.

1.9 MEXICO INDEPENDIENTE.

En el año de 1810 existía en la Nueva España un grupo de conspiradores inconformes con el régimen colonial hasta entonces existente, dentro de los cuales se encontraba todo tipo de gente: eclesiásticos, licenciados, militares, campesinos e indígenas, quienes en su mayoría determinarían el destino de la lucha social.

Este grupo actuaba principalmente en las ciudades de Dolores, Querétaro y San Miguel y su principal objetivo era la elaboración de un plan de independencia que se pronunciara por el reparto de la tierra y la formación de un gobierno republicano con división de poderes en el ejercicio de la soberanía, así como por la abolición de la esclavitud y extinción de las castas o clases sociales existentes. En torno a esta ideología gira el movimiento social encabezado por Miguel Hidalgo y Costilla, iniciado el 16 de septiembre de 1810 y que después de una serie de luchas culminaría con el triunfo y la entrada del ejército trigarante a la antigua capital de la Nueva España, el 27 de septiembre de 1821.

La ideología de nuestros principales libertadores, hizo concebir importantísimos documentos de carácter constitucional que sirvieron de base a la estructuración político-jurídica de la Nación y que dada su trascendencia mencionaremos en lo subsecuente.

1.9.1 ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOPEZ RAYON.

El documento constitucional elaborado por Don Ignacio López Rayón en el año de 1811, representa la luz que iluminó la inteligencia de los insurgentes, al establecer la necesidad de un Estado libre organizado bajo preceptos constitucionales supremos y donde se pudiera contemplar el aspecto de la división del poder para el ejercicio de la soberanía.

En dicho documento se establecieron diversos preceptos sobre diversas materias a atender en concordancia con la situación que se vivía. Consta de 38 puntos y su contenido es el siguiente: En el punto 1 y 2 se defendía la religión católica; en el punto 3 y 4 se declara la libertad e independencia de la América; en el punto 5 se proclama la soberanía popular; en el punto 7 se establece la existencia del Supremo Congreso Nacional Americano; los puntos 14 y 15 mencionan la existencia de un Consejo de Estado, en el punto 18 hace referencia al ejecutivo y le da la denominación de Protector Nacional; el punto 21 hace referencia a la existencia de los tres poderes bajo el seno del legislativo; en el punto 23 instituye la representación por los ayuntamientos; el punto 24 proscribía la esclavitud; el 26 declara los puertos; el 29 declara la libertad de imprenta; el punto 30 proscribía la tortura; el punto 33 establece los días festivos; el punto 37 establece que la Suprema Junta tenía funciones ejecutivas militares, el último punto habla de la fe en los destinos de la nueva nación.

Como podemos observar, el punto 21 hace referencia a la existencia de los tres poderes. Para López Rayón el primer cuerpo es el poder ejecutivo denominado "Protector Nacional" y le atribuye la facultad de proponer al Consejo la iniciativa y derogación de leyes; el segundo es un Consejo de Estado quien sería el encargado de

declarar la guerra y la paz; el tercer cuerpo es el Supremo Congreso que fue previsto como una comisión senatorial y diputacional.

Asimismo, propone la creación de otros órganos como los despachos de gracia y de justicia, guerra y hacienda y sus respectivos tribunales. Sin embargo, las funciones mínimas que el documento atribuye al Supremo Consejo, al Protector Nacional y a los diversos despachos se presentan confusos y *sin delimitación entre sí*; mientras el jefe del ejecutivo está facultado para iniciar leyes, el Supremo Congreso tiene atribuciones para entender de cualquier negocio que fuera del interés de la Nación

Los elementos constitucionales de Ignacio López Rayón, carecen de una estructuración técnica y precisa en sus artículos, lo cual dificultó su entrada en vigor; pero en él se aprecia la preocupación del sucesor de Miguel Hidalgo por dotar al país ahora libre, de un gobierno propio y una Constitución general

1.9.2 SENTIMIENTOS DE LA NACION.

Escritos por don José María Morelos y Pavón, aparecen los Sentimientos de la Nación como un esfuerzo por lograr el perfeccionamiento de una ley fundamental, y que junto con los Elementos Constitucionales de López Rayón, darían como fruto la Constitución de Apatzingán de 1814.

Consta de 23 puntos y sobre su contenido podemos señalar lo siguiente: En el primer punto declara que América es independiente de España y de cualquier otra Nación, gobierno o monarquía; que la religión católica es la única y la exclusiva. En el punto cinco se establece la soberanía, la cual se deposita en sus representantes dividiendo los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El punto nueve y diez establece que los empleos sólo pueden darse a los Americanos. El punto once manifiesta una notoria repulsa al español, y en el resto del documento se recogen sin orden los lineamientos de "Los Elementos Constitucionales".

Sobre la división de poderes, *Los Sentimientos De La Nación* establecieron algo muy importante: "La Soberanía dimana directamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

Siguiendo el pensamiento de la época, Morelos considera a los tres poderes como una emanación de la soberanía, y establece al dirigirse a la Nación el 15 de junio de 1814, que la reunión de todos los poderes en un sólo órgano de la administración pública se reputaría como acto de tiranía y que los órganos en que habrían de depositarse esta emanación de la soberanía, se erigirían sobre sólidos cimientos de independencia y vigilancia recíproca.

Con ello, José María Morelos y Pavón establece uno de los principios fundamentales de la constituciones posteriores, incluyendo la vigente de 1917.

1.9.3 CONSTITUCION DE APATZINGAN.

La Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, es sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Es un documento que recoge atinadas previsiones sociales contenidas en 22 capítulos y 242 artículos.

Se divide en dos partes: la primera que abarca del artículo 1 al 42 que se denomina "Principios o Elementos Constitucionales", y la segunda parte que abarca del artículo 42 al 242 que se denomina "Forma de Gobierno". Dicho ordenamiento se estructuraba de la siguiente forma:

PRINCIPIOS O ELEMENTOS CONSTITUCIONALES

- I - De la religión
- II.- De la soberanía
- III.- De los ciudadanos.

IV.- De la ley

V.- De la igualdad, de la seguridad y libertad de los ciudadanos.

VI.- De la obligaciones y los ciudadanos

FORMA DE GOBIERNO.

I.- De la religión.

II.-De la supremas autoridades.

III.- Del Supremo Congreso

IV.- De la elección de los diputados para el Supremo Congreso.

V.- De las juntas electorales de las parroquias.

VI.- De las juntas electorales de provincia.

VII.- De las atribuciones del Supremo Congreso

IX.- De la sanción y promulgación de las leyes

X - Del Supremo Gobierno

XI.- De la elección de los individuos para el Supremo Gobierno

XII.- De la autoridad del Supremo Gobierno

XIII - De la intendencia de Hacienda

XIV - Del Supremo Tribunal de Justicia

XV.- De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia

XVI - De los juzgados inferiores

XVII.- De las leyes que se han de ocupar en la administración de Justicia

XVIII.- Del Tribunal de Residencia

XIX - De las funciones del Tribunal de Residencia.

XX - De la representación nacional

XXI.- De la observación de este decreto

XXII.- De la sanción y promulgación de este decreto.

Esta Constitución tuvo una vigencia y una importancia trascendental, ya que en ella se incorpora el principio de la División de Poderes aunado al de la soberanía popular Así pues, en el artículo 11 de dicha Constitución quedó establecido que las

atribuciones de la soberanía son tres: la facultad de dictar las leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a casos particulares

El artículo 12 señaló que los poderes a quienes corresponde cada una de éstas facultades también son tres y son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, no debiendo depositarse en una sola persona o corporación atendiendo al pensamiento de Montesquieu, con el fin de evitar la configuración de un Estado despótico que estuviera en contra de los derechos fundamentales del hombre.

La Constitución de Apatzingán prevee la formación de tres órganos distintos de autoridad depositarios de las distintas facultades de la soberanía. En este sentido, el artículo 44 disponía: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de *Supremo Congreso Mexicano*. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de *Supremo Gobierno*, y la otra con el de *Supremo Tribunal de Justicia*".

Como podemos apreciar, en dicho ordenamiento se dio preeminencia al *Supremo Congreso Mexicano* depositario de la facultad legislativa por considerarlo representante de la soberanía; asimismo, se implantó el *Supremo Gobierno* como depositario del poder ejecutivo y el *Supremo Tribunal de Justicia* como titular de la función jurisdiccional.

Por lo que se refiere al *Supremo Congreso*, estaría integrado por diputados electos popularmente; uno elegido por cada provincia y todos iguales en autoridad. En dicho Congreso se nombraría un presidente y un vicepresidente por sorteo cada tres meses. Dentro de las facultades que le fueron encomendadas, encontramos la actividad soberana de expedir leyes, la facultad reglamentaria, así como la potestad impositiva y financiera. Asimismo el artículo 107 erigió al *Supremo Congreso* como intérprete de la Constitución, ya que a él le correspondía resolver dudas de hecho o de derecho que se suscitaron en relación con las actividades de los otros órganos

El *Supremo Congreso* fue facultado para hacer los nombramientos de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, al mismo tiempo que se hacía cargo del manejo de las relaciones internacionales y del control de la guerra y de la paz. Al Congreso le correspondía mantener a los otros poderes en el lugar donde residiera, no pudiendo aquellos alejarse sin autorización expresa del Congreso.

Como vemos, frente al poderoso órgano constitucional del Congreso, los otros poderes se veían notablemente disminuídos por la propia Constitución, quien estableció el mayor número de facultades a favor del cuerpo legislativo.

Por lo que se refiere al Supremo Gobierno, como ya quedó enunciado, en él se depositó el ejercicio del poder ejecutivo, el cual estaba integrado por tres individuos que se alternarían en la presidencia cada cuatro meses. Contaba con tres secretarios uno de hacienda, otro de guerra y uno de gobierno; la única facultad para estar en contra del Consejo, era la facultad del veto, mismo que se concedía al Supremo Tribunal en los siguientes términos: "El Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal tendrán facultades para representar en contra de la ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de 20 días y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente se comunicará al Congreso".

Dentro de sus facultades encontramos la de declarar la guerra y la paz, organizar y mantener al ejército nacionales, entre otras actividades que de ninguna manera opacarían la labor del Congreso.

El Supremo Tribunal de Justicia, se encontraba integrado por cinco individuos mismos que podían aumentar atendiendo a las necesidades y previa autorización del Congreso. Sus facultades quedaban reducidas a la aplicación del derecho en las causas civiles y criminales, quedando excluido por completo de la toma de decisiones.

Todas las resoluciones que emitía el Supremo Tribunal de Justicia, eran remitidas al Supremo Gobierno para su ejecución por medio de los jueces a quienes correspondía dicha función de acuerdo con la propia Constitución.

La Constitución de Apatzingán también estableció la creación de jueces nacionales de partido y tenientes de justicia; los primeros eran nombrados por el Supremo Gobierno y los segundos por los propios jueces de partido. De igual forma preveía el nombramiento por el Supremo Gobierno de los jueces eclesiásticos cuya función sería conocer de los asuntos eclesiásticos.

Con la Constitución de Apatzingán se dió un paso importantísimo en la estructuración política de nuestro país, pues en ella se estableció la idea de la División de Poderes, aún cuando evidentemente no se cuidó el equilibrio de los mismos al otorgar

mayores facultades a un solo órgano. Lo que sí se logró con ella, fue que el ejercicio del poder y en consecuencia el de la soberanía, no fuera depositado en una sola persona.

1 9.4 CONSTITUCION POLITICA DE 1824.

La Constitución Política de 1824, representa la expresión final del arduo trabajo del Congreso Constituyente de 1823, cuyo antecedente inmediato lo encontramos en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, en base a lo cual estableció los lineamientos a los que se sujetaría la organización política del país.

Uno de los principios fundamentales lo encontramos en la idea de separación de poderes como expresión del pensamiento de Locke y Montesquieu, para asegurar que el poder público detuviera al poder para asegurar la libertad del hombre.

El texto constitucional consta de 171 artículos presentados en diversos títulos, divididos a su vez en subtítulos. Dentro de los puntos medulares del citado ordenamiento encontramos los artículos que declaran la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno y división de poderes. Se estructuraba de la siguiente manera:

Título I De la Nación Mexicana, su territorio y religión.

Título II De la forma de gobierno, de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo.

Título III Del Poder Legislativo

Sección Primera.- De la naturaleza y modo de ejercerlo

Sección Segunda.-De la cámara de Diputados

Sección tercera.- De la cámara de senadores

Sección cuarta.-De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos.

Sección quinta.-De las facultades del Congreso General

Sección sexta -De la formación de las leyes

Sección séptima -Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General

Título IV Del Supremo Poder Ejecutivo de la Nación

Sección primera -De las personas en quien se deposita y de su elección

Sección segunda -De la duración del presidente y del vicepresidente, del modo de llenar las fallas y de su juramento

Sección tercera.- De las prerrogativas del presidente y del vicepresidente

Sección cuarta.- De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades

Sección quinta - Del Consejo de Gobierno

Sección sexta - Del despacho de los negocios de gobierno

Título V Del Poder Judicial de la Federación.

Sección primera.- De la naturaleza y distribución de éste poder

Sección segunda.-De la Corte Suprema de Justicia y de la elección, duración y juramento de sus miembros

Sección tercera -De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia

Sección cuarta.-Del modo de juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia

Sección sexta.- De los juzgados de Distrito

Sección séptima.-Reglas generales a las que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación la administración de justicia.

Título VI De los Estados de la Federación

Sección primera.- Del gobierno particular de Estados

Sección segunda -De las obligaciones de los Estados

Sección tercera.- De las restricciones de los poderes de los Estados

Título VII De la observancia, interpretación, reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.

Como lo señalé anteriormente, el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, representa el antecedente inmediato de ésta Constitución, por lo que considero importante hacer referencia a algunos de sus preceptos.

En el artículo 9 se consagró el principio de la División de Poderes al establecer que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás podrán reunirse dos o más en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona "

Del citado artículo se desprende, que el constituyente de 1823 recoge las aportaciones de sus antecesores mexicanos y la propia doctrina impulsada por Montesquieu, estableciendo la creación de tres órganos depositarios del poder público, y que ninguno de ellos podría confundirse en el ejercicio de los otros. Asimismo, en el Acta Constitutiva se establecían las bases a las que se sujetaría el funcionamiento de cada uno de estos órganos.

Así, al referirse al Poder Legislativo establecía: "El Poder Legislativo de la Federación, residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán al Congreso General. Los individuos que integrarán al senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevea la Constitución. Para nombrar a los representantes en la Cámara de Diputados, se tomará en cuenta la población y cada Estado nombrará a sus senadores"

Dentro de las facultades que se atribuyeron al Poder Legislativo encontramos:

- 1.-Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación de la Nación en sus relaciones internacionales.
- 2.-Conservar la paz y el orden público en el interior de la Federación
- 3.-Mantener la independencia de los Estados entre sí.
- 4 -Proteger la libertad de imprenta
- 5.-Conservar la unión federal de los estados
- 6.-Fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos presentados por el Ejecutivo
- 7.-Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República
- 8.-Arreglar el comercio con las naciones extranjeras
- 9.-Contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirla
- 10.-Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo
- 11.-Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad y de cualquier otro que celebre el Ejecutivo

En cuanto al Poder Ejecutivo, el Acta Constitutiva señalaba: "El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán estos individuos residentes naturales de cualquiera de los Estados o Territorios de la Federación".

Dentro de sus funciones destacan:

1.-Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la independencia de la nación, la integridad de la Federación y la defensa exterior.

2.-Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

3.-Cuidar la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales, con arreglo a las leyes.

4.-Declarar la guerra previo decreto del Congreso General

5.-Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa y armada con arreglo a las ordenanzas, leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución

6.-Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules con aprobación del Senado

7.-Dirigir las negociaciones diplomáticas celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad, armada, comercio y otros previa aprobación del Congreso General

8.-Cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente por los tribunales generales y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley.

Como órgano de impartición de justicia, el Acta Constitutiva dispuso: " Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia, y en los Tribunales que se establecerán en cada Estado, demarcando en la propia Constitución las facultades de cada uno"

Como podemos observar, este documento anticipa la promulgación de la Constitución Federal de 1824 y señala el establecimiento de la división de poderes como columna vertebral para el ejercicio del poder en la República.

Así pues, en el artículo 6 de la Constitución Federal de 1824, también encontramos el principio de la División de Poderes al establecer que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

El Poder Legislativo fue depositado en un Congreso General dividido en una cámara de Diputados y una cámara de senadores, inaugurando con ello el régimen bicameral en la República, en atención a las exigencias del federalismo.

Los diputados eran electos por la población cada dos años; la base general para nombrarlos era la población misma, ya que por cada 80.000 habitantes o fracción que

excediera de la mitad, sería nombrado un diputado. Concluida la elección de diputados, se remitía al Consejo de Gobierno testimonio de los actos de las elecciones en pliego certificado. Posteriormente, se comunicaba a los elegidos su nombramiento mediante oficio que les serviría de credencial.

La Cámara de Senadores estaba integrada por dos representantes de cada Estado, electos por mayoría absoluta de votos y renovados por mitad cada dos años. Concluida la elección de los senadores, las legislaturas se encargaban de remitir al Consejo de Gobierno, testimonio de los actos de las elecciones, comunicándolo por supuesto a los elegidos su nombramiento mediante oficio.

Las resoluciones emitidas por el Congreso General, tenían el carácter de ley o decreto, mismas que para tener fuerza como tales, debían por objeto:

1.-Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

2.-Conservar la unión federal de los Estados y a la paz y orden público interior de la Federación.

3.-Mantener la independencia los Estados entre sí en lo relativo a su gobierno interior y sostener la igualdad de obligaciones y derechos que todos los Estados tienen ante la ley.

Más adelante, la Constitución establece las facultades del Congreso entre las que destacan:

1.-Fomentar la prosperidad, destacando la apertura de caminos y canales o sus mejoras, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos.

2.-Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

3.-Erigir los Territorios en Estado o agregar a los existentes.

4.-Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo o erigir otro nuevo dentro de los límites de los ya establecidos, con aprobación de las

tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras y ratificación igual de las legislaturas de los demás Estados.

5.-Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla

6.-Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la Federación.

Uno de los puntos a resaltar, es que en el artículo 165 se le atribuyó al Congreso la facultad de interpretar la Constitución. Además, cualquiera de las cámaras podía conocer en calidad de gran jurado, de las acusaciones que se le hiciesen al Presidente de la República, por delitos cometidos contra la independencia nacional o forma de gobierno, delitos de cohecho o soborno durante su gestión, actos para impedir las elecciones de diputados y senadores, impedir a las cámaras el uso de cualquiera de sus facultades

La Cámara que conocía de la acusación, se erigía en gran jurado y si aprobaba por voto de las dos terceras partes de sus miembros y si procedía la formación de la causa, se suspendía al Presidente de sus funciones y se le remitía al tribunal competente.

Por lo que refiere al Poder Ejecutivo, el texto constitucional de 1824 estableció: "Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, en un solo individuo al que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Habrá también un vicepresidente en quien recaeran en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste"

Por demás está señalar el poco éxito que tuvo la figura del vicepresidente en la vida de nuestro país, ya que la planilla no se integraba con ambas figuras, sino que el vicepresidente era designado en razón del que obtuviera el segundo lugar en la votación total nacional. Por otra parte, el vicepresidente únicamente funcionó como centro de intrigas y conspiraciones, en su afán por obtener el poder.

La Constitución estableció un complicado sistema de elección para el Presidente y vicepresidente, mismo que se llevaba a cabo conforme a las reglas de los artículos 79 al 94 y decían lo siguiente. La legislatura de cada Estado elegía por mayoría de votos a a dos individuos de los cuales, uno no debía ser vecino del Estado que lo elegía;

el que hubiera reunido la mayoría de votos de todas las legislaturas era declarado Presidente. En caso de empate de dos individuos para ocupar el cargo de vicepresidente, la Cámara de Diputados sería la encargada de decidir y nombrar al que ella eligiera. Si ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta de votos, la Cámara de Diputados designaba al que hubiera obtenido la mayor cantidad de sufragios.

Por lo que toca a sus atribuciones, el artículo 110 se encargaba de establecer lo siguiente:

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

2.-Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución

3.-Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación

4.-Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias internacionales

5.-Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión

6.-Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la diputación permanente

7.-Conceder indultos a reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales Federales

Una de las principales facultades del Poder Ejecutivo, fue la del llamado Veto Suspensivo. El artículo 55 ordenó que los proyectos de ley pasaran al Presidente, para que les hiciera observaciones en un plazo de diez días; si el Presidente devolvía el proyecto dentro de esos diez días, el proyecto se volvía a discutir en las dos Cámaras y para regresarse debía de ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, sino se lograba dicha votación no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En algunas materias el Presidente no tenía este derecho. Como era sobre las resoluciones del Congreso, sobre la traslación, suspensión o prórroga de las sesiones; sobre la decisión de cada Cámara respecto a la calificación de las elecciones y sobre las resoluciones de las Cámaras en los juicios de responsabilidad .

Entre las restricciones que se impusieron al titular del poder ejecutivo se enumeran las siguientes

1 -No podía mandar en personas las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del congreso o en sus recesos del Consejo de Gobierno

2 - No podía privar a nadie de su libertad o imponer penas.

3.- Solo en caso de utilidad pública podía ocupar la propiedad de un particular pagando la correspondiente indemnización .

4.- No podía impedir las elecciones

5.-No podía salir sin autorización del congreso del territorio nacional durante su encargo y un año después.

Otro dato interesante es el hecho de que la constitución ligó su propuesta de un ejecutivo unipersonal con la existencia de un Consejo de Gobierno, órgano que funcionaba durante durante el receso del Congreso. Este era integrado por la mitad de los senadores, uno por cada Estado. El presidente de éste Consejo era el vicepresidente, aunque también existía un presidente temporal que fungía como tal en las ausencias del vicepresidente.

Entre sus principales facultades se encontraba la de dar su consentimiento en los nombramientos que necesitaban la autorización del Senado, velar por la observancia de la Constitución, y hacer al Presidente las observaciones necesarias para el mejor cumplimiento de la Constitución

En otro punto, el citado ordenamiento estableció en sus artículos 113 a 116, la organización del Poder Judicial de la Federación, como órgano depositario de la impartición de justicia. Al respecto dispone: "El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, misma que se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso General, si así lo considera conveniente, aumentar o disminuir este número; en Tribunales de Circuito, el cual se integrará de un juez letrado y

de un promotor fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta de terna de la Corte Suprema de Justicia, en Jueces de Distrito ubicados en los distritos en que se dividirá el país, jueces éstos que serán nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta de terna de la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia, integrada por once ministros y un fiscal, una vez que eran electos permanecían en sus cargos de manera vitalicia. Eran electos por las legislaturas de los Estados por mayoría absoluta de votos; una vez hechas las elecciones, cada legislatura remitía al Consejo de Gobierno una lista certificada con doce individuos electos con distinción del designado para fiscal. Recibidas las listas, el Congreso fijaba un día para que en presencia de ambas cámaras éstas fueran leídas. Hecho esto, la Cámara de Diputados a través de una comisión procedía a calificar las elecciones y a contar los votos. Los individuos que reunieran más de la mitad del total de los votos de las legislaturas, se tendrían por nombrados declarándolo así la Cámara de Diputados

Dentro de las funciones de la Corte Suprema de Justicia encontramos:

1.- Conocer de las controversias que se susciten entre los Estados de la Federación.

2.- Conocer de las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados.

3.- Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes

4.- Conocer de las causas contra los integrantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como en contra de los cónsules y empleados diplomáticos

Por su parte los Tribunales de Circuito, conocían de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar, crímenes cometidos contra los cónsules y de las causas civiles cuyo valor fuera superior a quinientos pesos y en las cuales estaba interesada la Federación

Por último, los Juzgados de Distrito cuyas atribuciones era conocer de las causas civiles cuyo monto no excediera de quinientos pesos y conocer de todos los casos en que conociera en segunda instancia los Tribunales de Circuito.

A consecuencia de la adopción del régimen federal, en el gobierno de los Estados también existían el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dejándose la composición de cada uno de éstos a lo previsto por su Constitución interna.

La vigencia de este ordenamiento fue de once años, ya que en el año de 1835 los enemigos de esta Constitución toman el poder y redactan un nuevo texto en el que únicamente se garantizaban los intereses de la clase privilegiada, inaugurando con ello otros dos documentos constitucionales a saber: Las Siete Leyes de 1836 y Las Bases Orgánicas de 1843. Con ello se da paso con posterioridad a la creación de la Constitución Política de 1857 que a continuación analizaremos.

1.9.5 CONSTITUCION POLITICA DE 1857.

La Constitución Política de 1857, producto de un Congreso Constituyente liberal, introduce grandes innovaciones en la estructura política mexicana. Hizo descamsar la soberanía en el pueblo, aclarando que en todo tiempo éste tendría el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Adoptado el sistema Federal, el poder público se dividió para su ejercicio en tres órganos. Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Al igual que en la Constitución de 1824, ésta nueva Constitución también consagró el principio de la División de Poderes, al preceptuar en su artículo 50 que: "El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola corporación, ni depositarse el Legislativo en una sola persona"

Dadas las condiciones, pasemos ahora al análisis de cada uno de los órganos depositarios del poder público.

El Poder Legislativo sufrió un cambio considerable en esta Constitución, pues al promulgarse el decreto constitucional, se estableció un sistema unicameral desechándose la existencia del Senado en atención a ciertas consideraciones políticas. Fue depositado en un órgano al que se denominó Congreso de la Unión, integrado por representantes de la Nación electos por los ciudadanos mexicanos cada dos años.

un órgano al que se denominó Congreso de la Unión, integrado por representantes de la Nación electos por los ciudadanos mexicanos cada dos años.

La base para la elección de estos diputados atendía a la población, ya que por cada 40.000 habitantes o fracción que excediera de 20.000 sería nombrado un diputado. Por cada diputado propietario se nombraría un suplente, mismos que no podrían desempeñar ningún otro cargo remunerativo sin previa licencia del Congreso.

Los diputados eran inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus funciones, al mismo tiempo que jamás podrían ser reconvenidos por ellas. Dentro de las facultades que a este cuerpo le fueron encomendadas, encontramos las siguientes:

1.- Admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la Nación

2.- Para erigir los Territorios en Estados cuando tuvieran una población superior a 80.000 habitantes y los elementos indispensables para proveer a su existencia política.

3 - Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que se suscitaren sobre la demarcación de sus territorios.

4.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

5.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, así como para establecer su dotación

6.- Para ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de cónsules, ministros y agentes diplomáticos.

7.- Para aprobar anualmente el presupuesto de gastos de la Federación (presentado por el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

8.- Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podría celebrar empréstitos, sobre el crédito de la Nación, para aprobarlos, reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

9.- Para expedir aranceles sobre comercio extranjero y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

10.- Para aprobar los tratados y convenios o convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo

11.- Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

12.- Para establecer casas de moneda y determinar el valor de la extranjera, así como adaptar un sistema general de pesos y medidas.

Asimismo, propuso la creación de una diputación permanente, misma que cubriría los recesos del Congreso de la Unión, compuesta por un diputado de cada Estado que sería nombrado por el Congreso en la clausura de las sesiones. Esta diputación permanente fue provista de las siguientes atribuciones:

1.- Prestar su consentimiento a fin de que el Presidente pudiera disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.

2.- Acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

3.- Recibir el juramento al Presidente de la República y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Cabe señalar que una de las atribuciones de mayor importancia tuvo, fue su derecho a participar en la formación de las leyes, mismo que compartió con el poder Ejecutivo y las legislaturas de los Estados.

En cuanto al poder Ejecutivo, fue depositado en un solo individuo al que se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Su elección se realizaba en escrutino secreto de acuerdo con lo previsto por la Ley Electoral. El Presidente comenzaba a ejercer sus funciones el primero de diciembre de cada 4 años; en las faltas temporales de este, ejercía el cargo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Si la falta era absoluta, se convocaba a una nueva elección y el Presidente electo ejercería sus funciones hasta el último día de noviembre.

El Presidente de la República no podía separarse del lugar de residencia de los otros poderes, ni del ejercicio de sus funciones sin motivo grave calificado por el Congreso. Las facultades que se le concedieron fueron las siguientes:

1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

2.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda.

3.- Disponer de la fuerza armada permanente para seguridad interior y defensa exterior de la Federación

4 - Disponer de la Guardia Nacional cuando fuera necesario con la aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente.

5 - Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras

6 - Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias

7.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, en lo relativo al Poder Judicial, por disposición constitucional se depositó en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia estaba integrada por once ministros propietarios y cuatro suplentes, un fiscal y un procurador, mismos que durarían en funciones durante 6 años. Una vez electos los miembros de la Suprema Corte, tenían que prestar juramento ante el Congreso o en los recesos de este, ante la diputación permanente y sólo podían renunciar a su cargo por causa justificada calificada por el Congreso. Entre las facultades de esta Suprema Corte figuran la de conocer de la primera instancia de las controversias que se suscitaran de un Estado a otro y de aquellas en que la Unión formara parte. Además podía conocer de las controversias de competencia entre los Tribunales de la Federación, fungiendo como tribunal de apelación.

Por lo que respecta a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, el texto constitucional les atribuyó las facultades para conocer de las controversias de derecho marítimo. De las controversias en que la Federación fuera parte, controversias del orden civil y criminal suscitadas con motivo de la celebración de tratados con las potencias extranjeras. Todos estos procesos se seguirían a petición de parte, a través del procedimiento y forma establecido por la ley.

La aplicación de esta Constitución, así como de los principios que en ella se expresaban, causaron gran malestar en el clero y en las clases privilegiadas, razón por la que ocho meses después de su publicación, ambos grupos se pronunciaron en su contra para desconocerla y exigir que se convocara a un nuevo Congreso, mediante el Plan de

Tacubaya. Estos hechos provocaron el nacimiento de una nueva oligarquía política que daría origen al decir de algunos autores, a una organización feudal y autocrática, que trajo como consecuencia el severo estancamiento de nuestro país

1.9.6 CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

Convocado por decreto de 14 de septiembre de 1916, un nuevo Congreso Constituyente quedó instaurado en Querétaro, con la indicación de dotar al movimiento revolucionario de una ley fundamental. A los dos meses de convocado, el Congreso inició sus trabajos mismos que concluyó el 31 de enero de 1917.

El nuevo texto constitucional se promulgó cinco días más tarde, y entró en vigor el primero de mayo del mismo año. Dicho documento contempla los ideales políticos, económicos y sociales, que ha perseguido el pueblo mexicano a lo largo de su devenir histórico. La Constitución Política de 1917, se encuentra estructurada de la siguiente forma:

TITULO PRIMERO

Capítulo I. De las Garantías Individuales

Capítulo II De los Mexicanos

Capítulo III De los Extranjeros

Capítulo IV De los Ciudadanos Mexicanos

TITULO SEGUNDO.

Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Capítulo II De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional

TITULO TERCERO.

Capítulo I De la División de Poderes

Capítulo II Del Poder Legislativo

Sección I De la elección e instalación del Congreso.

Sección II de la iniciativa y la formación de las leyes

Sección III De las facultades del Congreso

Sección IV De la Comisión Permanente

Capítulo III Del Poder Ejecutivo

Capítulo IV Del Poder Judicial

TITULO IV De las responsabilidades de los Servidores Públicos.

TITULO QUINTO. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

TITULO SEXTO. Del trabajo y la previsión social

TITULO SEPTIMO. Prevenciones Generales

TITULO OCTAVO De las reformas de la Constitución

TITULO NOVENO. De la inviolabilidad de la Constitución

ARTICULOS TRANSITORIOS.

Desde el punto de vista de la estructura política del Estado y de las relaciones del Estado con el Poder Público, la Carta Magna de 1917 vino a reemplazar a la Constitución política de 1857 en muchos aspectos. En ella se incorporaron nuevos principios de gran trascendencia, como los relativos a la restitución de tierras a los campesinos, el principio de una educación libre de toda doctrina religiosa y gratuita, la declaración de que tierras y aguas pertenecen a la Nación, todo un cuerpo de garantías individuales y previsiones en materia de trabajo, y por supuesto, en el tema que nos ocupa el principio de la División de Poderes como instrumento de control del Poder Público.

En el artículo 49 de la Constitución de 1917, como mencionamos anteriormente, consagró el principio de la División de Poderes, al establecer la existencia de tres órganos políticos denominados Legislativo, Ejecutivo y Judicial siguiendo la tradición del artículo 9 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, prohibiendo la reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, el que el Legislativo se depositara en una sola persona; con la salvedad de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, en términos de los artículos 29 y 131 párrafo segundo.

A pesar de la difícil experiencia que trajo consigo el período de la dictadura de Porfirio Díaz, el Constituyente de Querétaro se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, quizás influido por las ideas de Emilio Rabasa, en el sentido de que, la sujeción del Ejecutivo al Congreso lo había llevado a utilizar medidas dictatoriales para poder gobernar.

El constituyente tuvo que tomar en cuenta el hecho que se había presentado anteriormente para conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. De esta manera, en el proyecto de la Constitución se presentó y se aprobó por el Congreso una adición al artículo 49, cuya segunda parte quedó redactada en los siguientes términos: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29"

Con ello quedó claramente establecido, que sólo en los casos previstos por el artículo 29 (invasión, perturbación grave de la paz pública o peligro que atentara contra la sociedad), procedía la delegación de facultades legislativas; en este sentido, la Comisión redactó lo siguiente: "En todos estos casos vienen por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en el personal de un poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29, la vigilancia de la Comisión Permanente y por tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que esto suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se ha establecido"

Sin embargo, siete días después de entrada en vigor la Constitución de 1917, el Congreso concedió al Presidente Venustiano Carranza, facultades para legislar en materia de Hacienda y sin tiempo fijo para su ejercicio y sin atender las formalidades del artículo 29. Años más tarde, la Suprema Corte pronunció una ejecutoria para justificar aquella delegación de facultades en los siguientes términos: "El decreto de 8 de mayo de 1917, que concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, capacitándolo para expedir todas las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda Federal, no limitó esas facultades a la expedición de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, y aunque el Congreso de la Unión haya expedido dichos presupuestos para el ejercicio del año fiscal de 1923, eso no significa que cesaron las facultades del Ejecutivo para expedir las demás leyes necesarias para el funcionamiento de la Hacienda Pública, creándo fondos de ingresos y egresos, que tienen un carácter transitorio; la expedición por el Congreso de dichos presupuestos, incapacitó al Ejecutivo Federal para legislar sólo respecto de ellos durante ese año".

En esas condiciones y luego de sustentar la tesis que no había delegación de facultades, sino colaboración de órganos dicha situación prevaleció durante más de 20 años;

por iniciativa del Presidente Cárdenas el 12 de agosto de 1938 se adiciona al artículo 49 en su parte final lo siguiente: “...En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.” Con tal disposición, quedó definitivamente limitada la facultad legislativa del Ejecutivo y nuestro artículo 49 quedó redactado en los siguientes términos: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

De esta forma, queda establecido que el ejercicio del Poder Público se deposita en tres órganos constitucionales distintos, cuya organización y funcionamiento se analizarán en lo subsecuente

CAPITULO II. FORMAS DE GOBIERNO EN LA REPUBLICA MEXICANA.

2.1 REPUBLICA

De acuerdo con el artículo 40 de nuestra Carta Magna, se establece que nuestra forma de gobierno es una República, Representativa, Democrática y Federal.

En el presente capítulo analizaremos los conceptos que conforman nuestra forma de gobierno, así como la evolución que han sufrido dentro del desarrollo de la historia, hasta llegar a consagrarse dentro del Texto Fundamental de 1917. En este orden de ideas, pasemos al análisis de nuestro primer concepto: La República.

Etimológicamente, el vocablo República (*res publicae*), quiere decir “cosa pública” y connota por lo tanto todo lo relativo al interés *general, social o nacional*. De los cuatro conceptos integrantes de nuestra forma de gobierno, el vertebral es el de República en virtud de que, los otros únicamente nos indican cuales son las características de ésta.

Ahora bien, ¿cuáles son los orígenes de esta forma de gobierno? Los orígenes de la República se remontan a la antigua Grecia, donde uno de los grandes filósofos, Platón, hace referencia a ella en su obra “La República”. En ella, estudia la naturaleza del Estado misma que encuentra en la diversidad de las necesidades de los individuos y en la cooperación necesaria para satisfacerlas; en base a ello, establece como forma de gobierno un régimen mixto que impidiera la existencia de una autoridad tiránica y por ello, en base a la participación de los individuos, se elegiría al gobernante periódicamente.

Dentro de la periodización política de Roma, aparece como la segunda etapa previa al Imperio, ya que se establece como una respuesta a las necesidades políticas imperantes en aquella época. Roma deja de ser un pueblo de economía agrícola para adquirir el carácter mercantilista; cambia de un régimen de trueque a un régimen monetario, y en cuanto a sus instituciones políticas, el rey es reemplazado en sus funciones por dos

cónsules elegidos anualmente quienes tenían a su cargo la dirección del Estado, la administración de justicia, y el poder de hacer las leyes.

En la edad Media, Nicolás Maquiavelo, hace alusión a esta figura al oponerla conceptualmente al régimen de la Monarquía. En base a esta dicotomía, tiempo después el barón de Montesquieu elabora su propio concepto de República al agregar a la dicotomía maquiaveliana, la forma de gobierno despótica. Al respecto decía que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo o una parte del pueblo tiene el poder soberano; el monárquico es aquel donde sólo uno gobierna con sujeción a leyes fijas y preestablecidas y el despótico es donde el poder es ejercido también por una sola persona pero sin ley ni regla. Además de enumerar estas tres formas, subdivide a la República en dos: democrática que es cuando el poder soberano reside en el pueblo entero y aristocrática, que es cuando el poder reside en una parte del pueblo.

Par él no existe forma de gobierno valiosa en sí misma, pues su valor será siempre relativo. Afirma que cuando sobreviene un cambio en el espíritu del pueblo, también se produce un cambio en su forma de gobierno. Por ello establece que la mejor forma para garantizar el orden y el respeto a la libertad, es precisamente la división de poderes.

Para Juan Jacobo Rosseau, la voluntad general expresa el interés compartido por todos y nos dice que ésta opera mejor en las pequeñas comunidades donde hay identidad de interés a diferencia de los grandes Estados. El gobierno no nace con el pacto social sino posteriormente y sólo como expresión de la soberanía. Considera que hay una tendencia de los gobernantes para ampliar sus atribuciones en perjuicio del pueblo y es precisamente por esto que para prevenirse contra tales propósitos, en los Estados deben reunirse periódicamente para ratificar la forma de gobierno y manifestar si han de continuar o no los mismos gobernantes.

Es así como tomando estas ideas, se adquiere la idea republicana de gobierno en diversos países como Estados Unidos y Francia, cuyas Constituciones tuvieron una decisiva influencia sobre nuestro país.

En este sentido, dentro del régimen jurídico mexicano, la idea de constituir una República se manifiesta con mayor intensidad a la caída del imperio de Iturbide, donde se

hace necesario la instalación de un nuevo Congreso. Dicho Congreso es instalado el 7 de noviembre de 1823. Como es fácil de suponer luego de los acontecimientos producidos, la gran mayoría de los representantes resultó partidario del sistema republicano federal. También hubo partidarios de la república central, pero estuvieron ausentes los monárquicos.

Con el fin de afirmar los principios y evitar que cualquier desviación pudiera presentarse a lo largo de las discusiones sobre la creación de la Constitución. El nuevo Congreso, muy acertadamente pensó en la elaboración del Acta Constitutiva de la Federación antes de emprender cualquier otra labor. A la cabeza de la Comisión de Constitución quedó don Miguel Ramos Arizpe. El día 20 de noviembre esa Comisión presentó su proyecto de Acta, misma que fue aprobada y publicada el 31 de enero de 1824.

Luego de acaloradas discusiones, viene el proyecto de Constitución donde más bien es discutido el tema de la implantación de un federalismo como forma de gobierno, para finalmente quedar establecido en el numeral 4 que: " La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular Federal. "; la cual fue aprobada por unanimidad de votos.

Con la Constitución Política de 1857, figuran nuevos razonamientos en torno al tema de una República. En el original del Plan de Ayutla que dio origen a ese Constituyente se estableció en uno de los considerandos que: "Las instituciones que más convienen al país, son las republicanas con exclusión absoluta de cualquier otro sistema de gobierno". Además, en el artículo 5 del citado plan, se decía al referirse al Congreso extraordinario que debería ocuparse exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de una República, Representativa Popular. En el dictamen de la Comisión de Constitución presentado en junio del 56 hay muchas referencias de la República y de la forma de gobierno republicana; pero en particular hay una que señala con mayor énfasis que la voz de la República se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia.

Sabemos que el artículo que se presentaba con el numeral 46, es el mismo que se convirtió en el artículo 40 de la Constitución del 57, fue objeto de múltiples discusiones para suprimir únicamente lo relativo a la parte final que decía " ..para todo lo relativo a los

intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión y a los demás objetos expresados en la Constitución".

La Constitución fue jurada solemnemente tanto por los *constituyentes* como por el presidente a principios de febrero y promulgada el día 11 de marzo. De conformidad con el artículo transitorio único, entró en vigor el 16 de septiembre. Realizadas las elecciones, es electo presidente constitucional el general Comonfort y vicepresidente Benito Juárez; asimismo es nombrado presidente de la Suprema Corte.

El 11 de enero de 1858, los conservadores desconocen a Comonfort diciendo que no había hecho honor a su compromiso con el Plan de Tacubaya, y luego del levantamiento Comonfort es obligado a abandonar la capital. El 19 de enero del propio año, Benito Juárez declara en la ciudad de Guanajuato, que a él le corresponde asumir el poder, luego de que Comonfort se había ido al destierro.

En la capital los conservadores, dueños del campo, se despachan el poder a su antojo. El 22 de enero nombran presidente provisional al general Zuluaga. Nombrado el gabinete, se procedió a destruir la obra reformista; con fecha 28 de enero se expiden los decretos por los cuales se reestablecen los fueros eclesiásticos y militar.

Benito Juárez se instala unos días en Guadalajara; de Guadalajara pasa a Colima y Manzanillo. En este puerto se embarca hacia Veracruz pasando por Panamá, la Habana y Nueva Orleans. Para el año de 1859 el país entero era un verdadero campamento militar. A la cabeza del ejército conservador, se encontraba Miramón; a la cabeza de ejército de los liberales, Santos Degollado.

En julio de 1859, Juárez promulga un decreto que contenía las principales *Leyes de Reforma*: la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la independencia plena entre iglesia y estado, la libre contratación de los fieles con los sacerdotes, la supresión de órdenes monásticas y asociaciones poseedoras de manos muertas.

Los ejércitos liberales, tras de muchas batallas perdidas y muchas ganadas, se impusieron a los conservadores que encabezaba Miramón, quien sintiéndose imposibilitado para sostenerse por más tiempo, abandona la capital el 24 de diciembre de 1860. El primero de enero de 1861, con don Jesús Gonzáles Ortega al frente, hizo su entrada el ejército

constitucional, dando así fin a la guerra de tres años. Había triunfado la Ley y por supuesto, el espíritu de don Benito Juárez

El día 11 de enero instaló su gobierno en la capital, ya como presidente don Benito Juárez. Sin embargo, continuaron las rebeliones. La situación económica era grave para el gobierno; el erario estaba en bancarrota. Por ello, Juárez se vió en la necesidad de suspender por un período de dos años, el pago de las deudas contraídas con países extranjeros. De eso se valieron Inglaterra, Francia y España para intervenir en nuestro país.

A fines de 1861 llegó a Veracruz la armada de la Triple Alianza; pronto los comisionados españoles e ingleses, se dan cuenta de que el propósito de Francia no era solamente garantizar el pago de la deuda, sino la de tener intervención en la vida política del país. Convencidos de tal situación, los representantes de España e Inglaterra rompen la alianza y se retiran con sus efectivos.

Francia y en general toda Europa, tenían la concepción de que en nuestro país, había realmente un partido monárquico y por ende un grupo muy importante de la población que anhelaba tener un gobierno monárquico. En base a estas ideas, Napoleón III consideró que nuestro país podría ser el modelo para toda América de un gobierno monárquico con leyes sabias y el disfrute de ciertas libertades que pudieran propiciar el desarrollo, al mismo tiempo que convenía a su política respaldar a un príncipe de Austria.

En tanto nuestra Nación se defendía de la invasión francesa y de las fuerzas conservadoras, el 3 de octubre de 1863, una comisión encabezada por Gutierrez de Estrada ofrecía en el castillo de Miramar la corona de México a Maximiliano. Este no decidió de inmediato sino que fue a consultar a París con Napoleón III y expresó su conformidad el 10 de abril de 1864.

Una nueva Comisión fue instalada para dotar al país de una Constitución con la gobernaría el nuevo monarca. Esta Asamblea inició sus trabajos el 8 de julio y para el día 11 decretó que: "La nación mexicana adopta por forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria con un príncipe católico". Hace saber que se ofrece la Corona a Maximiliano de Habsburgo, pero si por algún motivo no llegara a coronarse, se le ofrecería a Napoleón III para que él designara a otro.

En este período la República no desaparece, sino que coexisten Imperio y República Juárez digno e infatigable, sostuvo una lucha incesante contra los imperialistas; nunca perdió la fe en el triunfo definitivo y desde luego, nunca dejó de luchar para conseguirlo

Tras largos años de combates, la lucha llega a su fin cuando Maximiliano y sus fieles se encierran en Querétaro, dispuestos a resistir la embestida del republicano Mariano Escobedo. La esperanza del emperador estaba depositada en el general Márquez quien había logrado salir de la plaza sitiada la noche del 22 de marzo; pero sucedió que al llegar a la capital, Márquez se enteró de que Porfirio Díaz tenía sitiada Puebla, por lo que apresura a defenderla por considerarla uno de los puntos importantes. En el camino recibe la noticia de que el general Díaz ya la había tomado y es cuando decide regresar. Díaz se lanza en su persecución y lo derrota en San Lorenzo.

Juárez ordena que estos fueran juzgados conforme a la ley de 25 de enero de 1862. El 14 de junio el Consejo de Guerra los condena a la pena capital en los siguientes términos: " Vista la orden del ciudadano General en Jefe del día 24 del pasado mayo para la instrucción de este proceso; la de 21 del mismo mes del Ministerio de la guerra que se cita en la anterior, en virtud de las cuales han sido juzgados Fernando Maximiliano de Habsburgo, que se tituló emperador de México, y sus Generales, Miguel Miramón y Tomás Mejía, por delitos contra la nación, el orden y la paz pública, el derecho de gentes y las garantías individuales; visto el proceso formado contra los expresados reos con todas las diligencias y circunstancias que contiene, de todo lo cual ha hecho relación el Consejo de Guerra que presidió el Teniente Coronel de infantería, ciudadano Manuel Aspiroz; habiéndolo comparecido ante el Consejo de Guerra que presidió el Teniente Coronel de infantería permanente ciudadano Rafael Platón Sánchez; todo bien examinado con la conclusión y dictamen de dicho Fiscal y defensas, que por escrito y de palabra hicieron dichos reos sus procuradores respectivos, el Consejo de Guerra ha juzgado, convencidos suficientemente de los delitos cometidos contra la Nación, el derecho de gentes, el orden y la paz pública que especifican las fracciones primera, tercera, cuarta y quinta del artículo primero, quinta del artículo segundo y décima del artículo tercero de la ley de 25 de enero de 1863 a Fernando Maximiliano; y de los delitos contra la Nación y el derecho de gentes que se expresan en las

fracciones segunda, tercera, cuarta y quinta del artículo primero y quinta del artículo segundo de la citada ley, a los reos de Miguel Miramón y Tomás Mejía, con la circunstancia que en los tres concurre, de haber sido cogidos in fraganti en acción de guerra el día 15 del próximo pasado mayo en esta plaza, cuyo caso es el artículo veinte y ocho de la referida ley y, por tanto, condena con arreglo a ella a los expresados reos Fernando Maximiliano de Habsburgo, Miguel Miramón y Tomás Mejía, a la pena capital, señalada para los delitos referidos.

Querétaro, junio 14 de 1867.¹⁴

Dicha sentencia, es ejecutada el 19 de junio de 1867. Benito Juárez entra triunfante a la ciudad de México el 15 de julio de 1867, fecha en que definitivamente se consagró la forma republicana de gobierno, que también fue instituida en la Constitución Política de 1917.

En la Ley Fundamental de 1917, el término república es discutido apasionadamente, pero no ya como forma de gobierno sino con relación al nombre que habría de llevar el Estado Mexicano. El 9 de diciembre de 1916, la Comisión de la Constitución presidida por el general Francisco J. Mujica, presentó un dictamen en el que manifestaba: "... creo oportuno que, al conjunto de los preceptos constitucionales, preceda una breve relación de los antecesores que produjeron la reunión de esta asamblea. En el preámbulo formado por la propia Comisión, se ha sustituido al nombre de Estados Unidos Mexicanos el de la República Mexicana, sustitución que se continúa en la parte preceptiva" ...Los ciudadanos que por primera vez constituyeron a la nación bajo la forma republicana federal, siguiendo el modelo del país vecino, copiaron también el nombre de Estados Unidos, que se ha venido usando hasta hoy solamente en los documentos oficiales...por respeto a la tradición liberal, podría decirse que deberíamos conservar la denominación; pero esa denominación no traspasó los expedientes oficiales para penetrar en la masa del pueblo: el pueblo ha llamado y seguirá llamando a nuestra patria México o República Mexicana "¹⁵

¹⁴ Tzuczo Jorge L. Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia. México, Ed. Libros de México, 1974, pág. 110

¹⁵ M. Farías Luis, México a través de sus Constituciones. México, Ed. Libros de México 1970, pág. 436

Con ello, se dio fin a la discusión sobre la *denominación* que habría de darse a nuestro país, para finalmente redactarse el artículo 40 en los términos que hasta la fecha conocemos.

2.2 DEMOCRACIA

La Democracia es otro de los conceptos básicos integrantes de nuestra estructura gubernamental, cuyo fundamento inmediato lo encontramos en el artículo 39 del texto Constitucional vigente al establecer que: "La soberanía del pueblo reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Al igual que la soberanía, la democracia es un término polémico y de enorme contenido ideológico, cuya evolución se ha dado a través del desarrollo de la humanidad.

En un esfuerzo por defender el principio democrático, algunos países establecieron diversas fórmulas de democracia directa para proporcionar una mayor participación de los sectores de la población. La aplicación de estas fórmulas fueron posibles en países de escasa población y que no tenían los problemas que se derivan de una explosión demográfica; tal es el caso de algunos Cantones Suizos donde dada su reducida población, se hizo posible el ejercicio de una democracia directa en la toma de las decisiones públicas.

Así por ejemplo, en Grecia encontramos una democracia directa consistente en la participación del pueblo en la toma de las decisiones públicas, cuyo esplendor es alcanzado durante el siglo de oro de Pericles.

Para Aristóteles, la democracia consistía en que todos los ciudadanos fueran elegibles y electores; que todos mandaran a cada uno y que cada uno pudiera mandar a todos. Por ello sostenía que: "En la democracia, el derecho político es la igualdad no con relación al mérito, sino según el número".¹⁶

¹⁶ Patric A. Historia de Grecia. México. Ed. Fondo de Cultura Económica 1980 pág. 140

Esta idea que planteó Aristóteles sobre la Democracia, ha trascendido el tiempo y permanece hasta nuestros días, en la concepción moderna que se ha ido generalizando en los países de Occidente: "La democracia es el régimen político donde el mismo pueblo es gobernante y gobernado, en donde el pueblo tiene la posibilidad de participar en la elección de sus gobernantes y donde el régimen de los partidos políticos permite el pluralismo y la alternancia de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad"

El modelo de democracia consagrado en nuestra Carta Magna y según el sentido que le atribuyó el Constituyente del 16, es precisamente el establecido en el artículo 3 al establecer que: "...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..."

Con esta disposición se observa claramente la aspiración de un pueblo que establece las instituciones políticas a su servicio, en la búsqueda del bien común. La democracia moderna, es el resultado del liberalismo político, en virtud de que constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la libertad dentro del grupo social.

Mediante la democracia se dió respuesta a la pregunta formulada por Rosseau, en el sentido de cómo encontrar una fórmula de sociedad en la que cada uno aún uniéndose a los demás, se obedezca así mismo. Con el establecimiento de la democracia, el poder de mando se ejercita en el mismo sujeto de donde se origina. Al respecto, cabe señalar lo que magistralmente Kelsen señaló: "Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa; un individuo es libre si de acuerdo con lo que el orden social debe hacer, coincide con lo que él quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado, es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y los particulares."¹⁷

¹⁷ Kelsen Hans Teoría General del Derecho y del Estado, México, Ed. Porrúa S.A. 1970. Pág. 217

Por lo que respecta a la clasificación tradicional de los sistemas democráticos, estos se dividen en tres tipos: democracia directa, democracia indirecta y democracia representativa. La Democracia Directa, es aquella donde el pueblo participa directamente en los asuntos públicos. En los tiempos actuales, el ejercicio de este tipo de democracia, es prácticamente irrealizable en virtud de la gran complejidad y volúmen que ha adquirido la vida social. Razonablemente Kelsen sostuvo que "tener una democracia directa, es casi tan irrealizable como lograr una autocracia pura."¹⁸

La Democracia Indirecta, es aquella que se ejerce a través de intermediarios y no de manera directa por el pueblo. Por último, la Representativa, es aquella que se ejerce a través de representantes libremente designados por el pueblo, tal como la que se ejerce en nuestro país.

En los regímenes que aspiran a llevar una vida democrática, debe otorgarse la oportunidad a todos los ciudadanos para que participen en los procesos de elección de sus gobernantes y además, de dar la posibilidad de que también puedan ser electos.

Tal planteamiento nos conduce a un nuevo problema: ¿de qué manera se ejercita el derecho político que tienen todos los ciudadanos de un Estado para participar en la designación de sus gobernantes? La respuesta es muy sencilla. Este derecho se ejercita a través del sufragio popular que se define como la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos.

De acuerdo con el artículo 35 fracción I y II constitucional, es prerrogativa de los ciudadanos votar y ser votados para ocupar los cargos de elección popular. A su vez, el artículo 34 nos dice que son ciudadanos, los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Uno de los aspectos a resaltar, es el hecho de que la democracia da oportunidad a todos los individuos para expresar su opinión; pero es la voluntad de la mayoría la que se considera dentro de la democracia como expresión de la voluntad general.

Este principio de las mayorías, desde mi punto de vista, sólo es justificable en razón del pacto social mismo (como diría Rosseau), ya que la voluntad de la mayoría no

¹⁸ Ob. cit. p. 277

siempre expresa lo que es más conveniente para el bienestar de todos a pesar de que se discuta y se escuche la opinión de todos los miembros.

Muy acertadamente se ha sostenido que es la mayoría la que generalmente tiene la fuerza y que la autoridad sin fuerza es solamente una autoridad abstracta, por lo tanto, es precisamente la mayoría quien debe ejercer el poder. De esta situación nace el peligro –al decir de algunos autores–, de que la mayoría desdeñe la opinión de las minorías, o de que las minorías pretendan obstruir la decisión de las mayorías mediante coaliciones o de que también surja el grave problema de que los gobernantes, con el pretexto de interpretar esa aparente voluntad mayoritaria, defrauden el sentir popular y hagan de la democracia un fracaso. Es en esos términos fue como se hizo posible que un mismo partido político abanderara el poder durante más de 70 años, haciendo pensar que verdaderamente el régimen democrático no existía.

Es hasta los pasados comicios del 2 de julio cuando verdaderamente se produce el ejercicio de un auténtico proceso democrático, entendido como participación ciudadana en la elección de los gobernantes, más no como emisión del voto através del conocimiento político. Esta situación es muy grave.

Sin embargo, consideramos que mediante la oportunidad histórica que se presenta, es posible la realización de una vida democrática en nuestro país, donde el gobierno propicie que la población disfrute de los beneficios económicos, políticos y culturales, entendidos por el espíritu constituyente, através del artículo 3o de nuestra Carta Magna.

2.3 REPRESENTACION.

La complejidad de la vida contemporánea y las regiones geográficas tan excesivamente pobladas, hacen prácticamente imposible el ejercicio de una democracia directa. En consecuencia, las decisiones sobre la vida política del Estado, deben ser tomadas mediante un sistema indirecto llamado representativo, mismo que consiste en la participación ciudadana de las cuestiones políticas del Estado através de sus representantes.

El concepto de representación ha sufrido diversos cambios a través del desarrollo de la humanidad. Las primeras manifestaciones del régimen representativo, las encontramos en la Edad Media, en donde los gremios feudales constituidos por representantes de la nobleza feudal, los eclesiásticos y de la clase burguesa, se contraponían a las pretensiones de dominación del soberano, apoyándose en los derechos y obligaciones emanados del propio contrato feudal. En este sentido, para tomar una determinación, ya fuera para conceder al monarca la percepción de impuestos o para declarar la guerra y la paz, era necesario convocar a los tres Estamentos para consultarles su opinión.

La cuestión de la representación se empieza a plantear afondo, con el pensamiento político de Tomás Hobbes en su obra "El Leviatán". En ella establece que el soberano es una persona artificial por que representa a todos los que pactaron la institución llamada Estado. Los actos de este no son propios ya que representan a todos; de ahí que su poder sea absoluto.

Otro problema quedó planteado cuando dice que la voluntad de todos los integrantes del cuerpo social está sujeta a la voluntad del representante quien es independiente y distinto de todos y por lo mismo sus decisiones no pueden ser impedidas ni objetadas ya que representan a la voluntad general.

Con John Locke, la representación se convierte en el principio mayoritario fundamento de la democracia. Para él, el poder Legislativo estaba conformado por los representantes de quienes pactaron la sociedad, quienes hacían las leyes y quienes al concluir sus funciones en el Parlamento, tenían que cumplir con las mismas como cualquier otro ciudadano.

En Juan Jacobo Rosseau, encontramos el principio de la representación cuando afirma que ésta constituye sesión de derechos y una renuncia de la voluntad general que se sustitúa por la voluntad particular del representante. Al respecto manifestó lo siguiente: "La Soberanía no puede ser representada por la misma de ser inalienable...los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, sino únicamente sus sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo no ratifique es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña, lo es solamente durante la elección de los miembros

del Parlamento; tan pronto como estos son elegidos, vuelve a ser esclavo y no es nadie...tan pronto como el pueblo se da representantes, deja de ser libre y deja de ser pueblo."¹⁹

Otra acertada opinión sobre la representación, la encontramos en el pensamiento político de Carlos Marx cuando establecía que: "El sistema representativo bajo el capitalismo consiste en decidir una vez cada cierto número de años qué miembros de la clase dominante han de oprimir y aplastar al pueblo en el parlamentarismo burgués, no sólo en las monarquías constitucionales parlamentarias, sino en las repúblicas más democráticas"²⁰

En términos generales, el principio de la representación se presenta como una solución a la imposibilidad práctica de que todos los individuos a un mismo tiempo sean gobernantes y gobernados. Ahora bien, ¿de qué manera se elige a los representantes del pueblo?

El sistema para la designación de los gobernantes, es precisamente el de la elección popular. Esta elección popular es considerada como el derecho individual por virtud del cual el ciudadano expresa su voluntad através del voto en relación con el candidato por él elegido.

El fundamento jurídico de esa representación se encuentra en el artículo 39 de nuestra Carta Magna que establece: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno." El instrumento idóneo para la designación de los representantes, es precisamente el proceso electoral que se encuentra estrictamente reglamentado y vigilado por el órgano competente denominado Instituto Federal Electoral. Así mismo, dentro del proceso democrático, encontramos una figura importantísima en la vida política del país: Los Partidos Políticos.

Una vez que la lucha por el sufragio popular es ganada, se logra la participación del pueblo en los asuntos del Estado, con ello se hace indispensable la

¹⁹ Rousseau Juan Jacobo, El Contrato Social, Estudio preliminar de Daniel Moreno 4ª ed. México, Ed. Porrúa S.A. 1971 Pág. 211

²⁰ Marx Carl citado por Daniel Moreno Derecho Constitucional Mexicano, México Ed. Pax S.A. 1973 pág. 308

existencia de este tipo de instituciones, considerados como agrupaciones ciudadanas que se organizan bajo un programa ideológico para la consecución de un fin común

La Constitución Política de 1917, no se refirió de manera expresa a la figura de los partidos políticos, sin embargo, presupuso su existencia ya que en el artículo 9 y 35 fracción II constitucional, se vislumbra como derecho de asociación y prerrogativa del ciudadano, el tomar parte en los asuntos políticos del país.

Al año siguiente de entrar en vigor la Constitución Política de 1917, es expedida una ley sobre partidos políticos, la cual no es aplicada sino hasta 1946, proporcionando una participación mejor elaborada en el proceso electoral. Pero no es sino hasta el año de 1963 cuando el término de partido político cobra mayor relevancia, ya que para evitar el monopolio político de un solo partido, por iniciativa de ley del año 1962, se crean los diputados de partido reformándose los artículos 54 y 63 constitucionales. Al respecto, cabe señalar algunas de las consideraciones de estas reformas:

"para que el sistema funcione correctamente, debe tener dos condiciones: una en cuanto al número de votos obtenidos, y otra en cuanto al máximo de diputados de partido. Se ha calculado que un partido necesita tener el 2.5 % de la votación nacional, que es una proporción asequible para tener derecho a la obtención de diputados de partido. Esta condición obedece a la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representan corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes la sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico a esta reforma, y es connatural en toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular están las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana. Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo suficiente de ciudadanos para hacerlas respetables, no tiene realmente por que estar representadas en el Congreso de la Unión, para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría se limitará a veinte diputados de partido." De este modo. La iniciativa respondió a la situación de que el régimen representativo dentro de la República Mexicana se había convertido únicamente en el régimen de un sólo partido y no de la participación de varios, como debe suceder en una verdadera democracia.

El sistema de los diputados de partido se sujetó a las siguientes bases:

- a) Además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, los partidos que alcanzaran el 2.5% de la votación total, tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido, y por cada 0.5% adicional, tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinte de ellos.
- b) Los diputados de partido se debían nombrar por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido.
- c) Sólo tenían derecho a *diputados de partido*, los partidos que estaban registrados conforme a la ley, por lo menos, con un año de anticipación al día de la elección.
- d) Se declaraba, que los diputados eran representantes de la Nación y como tales gozaban de la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.

Tal sistema no funcionó por lo que en diciembre de 1972 se propone una nueva *iniciativa de reforma*, en vista de que algunos partidos no habían alcanzado el porcentaje mínimo de votos requerido, para reducir del 2.5% al 1.5% y para aumentar de 20 a 25 el número máximo de los diputados de partido.

Ya en 1969 se había realizado una nueva reforma al artículo 34 para otorgar el derecho al voto a las personas que hubieran cumplido 18 años, es decir, se reduce la edad a la cual una persona alcanzaba la ciudadanía de los 21 a 18 años y se establece una independencia en relación con el estado civil. Todo ello, se realiza con el propósito de que un mayor número de individuos pudiera participar en los procesos democráticos y asegurar que el nuevo sistema no pudiera fracasar como el anterior.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos por no ver fracasar el sistema implantado, los *diputados de partido son sustituidos por los diputados de representación proporcional*, ya que a aquellos se les objetó de no ser idóneos para la representación del pueblo, por constituir únicamente la representación de un partido. A pesar de todo, observamos bases similares para la designación de los *diputados de representación proporcional* por lo que, no consideramos se haya logrado un avance.

Actualmente, la participación en los procesos democráticos se ha generalizado por lo que gran parte de la población tiene acceso al sufragio. Como instrumento para impedir el abuso de poder, se limitó el tiempo en que los representantes deben permanecer en sus funciones, se prohibió la reelección y se estableció la responsabilidad de los servidores públicos.

Ahora bien, no creo que el problema de la representación se haya subsanado con la adopción de tales medidas, pues considero –al igual que el filósofo Rosseau- que el principal vicio de los sistemas representativo consiste en la desvinculación del representante con el pueblo, ya que muy comúnmente se observa que el pueblo elige a sus gobernantes con la esperanza de que representen el interés general, y sin embargo, en cuanto logran alcanzar el poder, se olvidan prontamente del pueblo y resuelven por sí, para sí y en su beneficio.

Una de las formas para subsanar tan delicada situación, consistiría en la reforma al artículo 59 al suprimir la prohibición en la reelección de diputados y senadores con el objetivo único de propiciar un verdadero acercamiento de los representantes con la porción de la población que los elige, para conocer sus necesidades, saber sus inconformidades y terminar con la tendencia de que una vez electos, jamás se les vuelve a ver. Esto desde mi punto de vista, serviría como un verdadero control a la actividad de dichos funcionarios, ya que si alguien pretendiera la reelección, necesariamente tendría que sujetar su conducta a sólidos principios de honestidad y eficiencia.

2.4 FEDERALISMO.

El antecedente del Federalismo en la República Mexicana, lo encontramos en el hecho político originado en el siglo XVIII en las trece colonias británicas que posteriormente conformaron los Estados Unidos de Norteamérica.

Con la aceptación de la Constitución de 1787, misma que entró en vigor en 1789, el sistema federal hace aparición como forma de organización política para la

integración de los antiguos estados independientes (conservando sus facultades autónomas internas), en otro Estado supremo con jurisdicción sobre todo el territorio y sobre todos los habitantes de cada Estado. Dicho proceso histórico quedó analizado anteriormente.

Ahora corresponde el turno al estudio del Federalismo en la República Mexicana. Al producirse la independencia de los dominios españoles en América, surgió de inmediato el problema de dar una organización política. En un principio, se estableció el imperio como forma de gobierno con Agustín de Iturbide, poco tiempo después, los partidarios de la forma de gobierno republicana se fueron imponiendo como una reacción al centralismo español.

La discusión giró en torno a la implantación de un sistema federal o unitario. El país estuvo a punto de desintegrarse a la caída de Iturbide. Yucatán se dio un gobierno independiente y no esperó a recibir instrucciones del centro; declaró su independencia y organizó un gobierno provisional. Por su parte Michoacán exigía la convocatoria para un nuevo Congreso y se preparó para darse un gobierno central. San Luis Potosí se declaró en contra de la integración del Congreso y el general Antonio López de Santa Anna (siempre oportunista), se pronunció a favor de sostener y dar seguridades a todas las provincias que se pronunciaron por un sistema federal. Guadalajara estaba particularmente activa y no reconoció a las instituciones existentes más que como autoridades provisionales, y el ayuntamiento declaró ser la autoridad más alta.

El gobernador de Guadalajara, Luis Quintanar, envió una circular a los ayuntamientos de las provincias consultando sus preferencias por el sistema federal o central. La mayoría de los ayuntamientos se pronunciaron por el sistema federal.

El 11 de junio de 1823, el Congreso manifestó a la Nación que había adoptado la forma Federal de gobierno. Este parecía ser el único medio para salvar al país de la desintegración. Como estudiamos anteriormente en la Constitución Política de 1824, quedó establecida por primera vez el sistema federal.

Posteriormente, con el triunfo de los centralistas se expidieron las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y Las Bases Orgánicas de 1843 que dieron origen a la forma centralista de gobierno.

En 1840 y 1847 se instaura nuevamente el federalismo con los gobiernos de Joaquín Herrera y Mariano Arista. Cuando Antonio López de Santa Anna asciende al poder, se establece una dictadura que culminaría con el Plan de Ayutla de 1854. Finalmente, con el Constituyente de 1857 quedó instaurado en nuestro régimen constitucional, una República Federal, misma que también acogió la Constitución de 1917, a pesar de que transitoriamente tuvo que enfrentarse nuestro país al gobierno de Maximiliano hasta 1867, año en que definitivamente es adoptada la República Federal con el gobierno de Benito Juárez.

Ahora bien, comúnmente suele confundirse los conceptos de Estado Unitario, Estado Federal y Confederación. La doctrina afirma que en un principio un Estado Federal es similar a un estado Unitario en virtud de que la unidad de ambos es la Constitución; sin embargo, la diferencia de ambos radica en la forma en que la propia Constitución va a estructurarlos.

En el Estado Unitario encontramos una unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible y sus regiones carecen de autonomía. El orden jurídico se aplica en todo el territorio y por lo tanto, no hay normas que se apliquen solamente a una porción de él.

En el Estado Federal, los estados miembro pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades internas a favor del gobierno federal y conservan para su gobierno interior ciertas facultades no otorgadas por la Constitución al gobierno federal.

Por su parte en la Confederación, los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior de manera que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación, no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente deben ser aceptados por el gobierno de cada estado confederado.

Hecha la aclaración, pasemos al análisis del Federalismo consagrado en el Pacto Federal de 1917. El artículo 40 del texto citado establece que: "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 " Del citado precepto podemos hacer algunas observaciones:

1.- La Constitución es la Norma Suprema del estado Mexicano, quien crea a la Federación y a las entidades federativas, como dos órdenes jurídicos coordinados entre sí.

2.- La Constitución fija a los dos órdenes sus atribuciones y también establece sus límites

3.- Las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, crean y modifican su orden interno con arreglo a las bases constitucionales.

4 - Las entidades federativas poseen recursos financieros propios y participan en las reformas constitucionales a través de sus legislaturas locales y de sus respectivos senadores.

5.- Cabe señalar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el órgano encargado del control constitucional.

Ahora bien, en el referido artículo se establece la soberanía de los estados pero, ¿a qué se refiere esta soberanía? El espíritu del Constituyente del 16, hizo descansar la soberanía en las entidades federativas con el propósito de que también hacia el interior de los Estados pudiera ejercerse el poder de una manera más equitativa, encauzándola a las siguientes materias:

- a) Democrática, ya que todos los habitantes de un Estado pueden participar en los procesos de selección de los gobernantes.
- b) Constitucional, puesto que cada uno de los Estados puede establecer y reformar sus propias constituciones ateniendo a los principios establecidos en el pacto federal, siempre y cuando, no se contravenga el mismo.
- c) Legislativa, que se traduce en la posibilidad de darse sus leyes en tanto no sean competencia del Congreso de la Unión y no transgredan las disposiciones impuestas en la Constitución Federal.
- d) Judicial, ya que los conflictos hacia el interior de un Estado se dirimen en el mismo, en tanto no sea materia de la competencia federal.

A pesar de los puntos enunciados, en la República Mexicana vivimos un Federalismo bastante desvirtuado del que realmente pretendieron trazar los constituyentes de 1916. El propósito fundamental del Federalismo, fue lograr el desarrollo

substantial de la Federación y de todos sus miembros, lo cual básicamente no se logra por el visible centralismo que vivimos y por la mala distribución de los recursos financieros.

El fortalecimiento del principio federal implica descentralizar las funciones del gobierno federal y conceder una mayor participación de los órganos de gobierno de los Estados y los Municipios en las diversas áreas de desarrollo nacional, ya sea en tratándose de las cuestiones políticas, económicas o en las importantísimas áreas de educación y salud. El régimen centralista ya no funciona, por lo que se hace apremiante un severo cambio que nos permita vivir un verdadero Federalismo en la República Mexicana.

2.5 AMBITO COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES DE PODER.

El estado federal Mexicano, es una estructura organizada por la Constitución; en consecuencia, tanto la Federación como los Estados miembros sólo poseen las facultades y la esfera de competencia que el mismo Pacto Federal les atribuye. Ahora bien, para dejar establecido con mayor precisión la afirmación hecha, pasemos al análisis de los artículos 40,115,116,117,118 y 124 del Texto Constitucional vigente.

A la caída del Imperio de Iturbide mediante el Plan de Casa Mata en 1823, el primer Congreso Constituyente, ante el peligro de una posible segregación de las provincias que exigían el establecimiento del sistema federal, emitió un decreto denominado "Voto del Congreso" por virtud del cual, se protestó al Federalismo como forma de gobierno. De esta manera, en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, por primera vez aparecen los Estados en la República, donde curiosamente observamos el hecho de que en lugar de que los Estados dieran origen al Acta Constitutiva, el Acta Constitutiva dio origen a los Estados.

Fue hasta la Constitución de 1857 cuando los Estados cobran mayor importancia, ya que en dicho texto se comienzan a precisar tanto las atribuciones de la Federación como de los Estados que las conforman, al establecer en su artículo 117 lo que actualmente contempla el artículo 124 del texto vigente: "Las facultades que no estén

expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Para comprender mejor las atribuciones que corresponden a cada uno de éstos, hagamos hincapié en la estructura interna de las *Entidades Federativas y del Municipio*.

Dentro del régimen Federal, los Estados representan porciones de la República Mexicana, en virtud de que poseen un territorio propio y una estructura jurídica política al igual que la Federación. Así lo establece el artículo 40 cuando dispone que: "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".

Del citado precepto se desprende una interrogante que particularmente quiero señalar, ¿verdaderamente podemos hablar de Estados libres y soberanos?. De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa, la Constitución utiliza la terminología de "Estados libres y soberanos" de manera inexacta, ya que sostiene que esta mala interpretación se debe a que el constituyente del 16 no llegó a comprender claramente cuál era la naturaleza del Estado federal y en consecuencia, utilizó la tesis basada en la soberanía de Tocqueville, en el sentido de que tanto la Federación como las entidades federativas son soberanas. Al respecto hace una acertada afirmación al sostener que si la soberanía es individual y pertenece esencial y originariamente al pueblo, y si por otro lado, la Constitución fija a los Estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente, entonces las entidades federativas no son soberanas, sino autónomas dentro de los límites que la Constitución les fija.

Para reforzar este razonamiento, sirva el siguiente ejemplo: en el artículo 133 se consagra el principio de la supremacía constitucional, de las leyes federales y de los tratados internacionales frente a las Constituciones y el derecho interno de cada Estado. En atención a tal principio, los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales y de las leyes locales, deben siempre decidirse a favor de aquellas, de tal suerte que el orden jurídico interno carece de eficacia y aplicación frente a las situaciones conflictivas entre ambos.

Tratándose de la autonomía, en la doctrina suele darse ese nombre a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias leyes y particularmente sus propias constituciones. En ese sentido, al igual que en la Constitución General, en las Constituciones locales, también encontramos que se dividen en una parte dogmática y una parte orgánica. La primera contiene las garantías individuales que como derechos públicos subjetivos, no pueden suprimirse, debido a la trascendencia que revisten. En la parte orgánica, es la propia Constitución Federal quien establece en su artículo 115 que " los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa, popular, federal, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre..." Para ajustarse a dicho precepto, las Constituciones locales incluyen en sus textos la fórmula que establece el artículo 115 y además observan requisitos que dicho artículo trata de preservar.

Al igual que en la Federación, en las entidades federativas el poder público también se encuentra depositado en tres órganos políticos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal y como lo prevee el artículo 116: "El poder público de los Estados se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo."

El Poder Ejecutivo Estatal, se encuentra depositado en el individuo llamado Gobernador. Hasta antes del año 1943, el período para el ejercicio de este cargo era de 4 años; posteriormente, con las reformas propuestas por el presidente Manuel Avila Camacho, el período es aumentado a 6 años. Actualmente, tanto como en la Constitución Federal como en las Constituciones Locales, el ejercicio de esta función, es precisamente de 6 años.

En el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 1933, aparece publicada una reforma donde se establece la elección directa de los gobernadores en atención a que estos al igual que el Presidente, deben ser electos por el pueblo y no a través de intermediarios. Al tocar los requisitos para ser gobernador, se establece que sólo los ciudadanos mexicanos por nacimiento o nativos del Estado de que se trate, podrán ocupar el cargo si además cuentan con una residencia de por lo menos 5 años anteriores al día de la

elección Cabe señalar que las legislaturas estatales pueden establecer sus propios requisitos para realizar la designación de dicho funcionario.

De este modo, en diversas Constituciones se establecen los siguientes requisitos Saber leer y escribir; la edad fluctúa entre los 25 y los 35 años; tener una residencia de 10 años y no haber sido condenado por delitos graves.

En cuanto al Poder Legislativo, la fracción II del artículo 116 establece el número de representantes que en cada entidad debe existir, disponiendo que esta cantidad será proporcional al número de habitantes de cada Estado, que en ningún caso podrá ser inferior de 7 diputados cuando la población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 si la población es superior a esta cifra pero no rebasa los 800 mil; y de 11 cuando la población es superior de dicha cantidad. Por último, el artículo 116 prohíbe la reelección de los diputados a las legislaturas de los Estados, pudiendo elegirse como propietarios a los diputados suplentes.

Respecto al Poder Judicial, se observa la falta de interés que los constituyentes dieron a los poderes judiciales estatales, ya que en la fracción III del artículo 116, únicamente se dispuso que el poder judicial se ejercería por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas, más no se prevee de manera precisa de qué forma han de estructurarse dichos tribunales. Solamente hace alusión a la designación de los magistrados para lo cual dispone lo siguiente: "Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia, Diputado Local en sus respectivos Estados durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces de los poderes judiciales Locales, serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia, antecedentes en otros ramos de la profesión jurídica. Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo en el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y una vez hecho, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de

responsabilidades de los servidores públicos de los Estados. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable la cual no podrá ser disminuída durante su encargo."

Como podemos apreciar, la Constitución Política no nos aporta mayores datos sobre la organización de los poderes locales, por lo que se deja al criterio de cada entidad la estructura y el funcionamiento de sus órganos.

Otro de los aspectos a resaltar, es el relativo a la participación de los Estados en la formación de la voluntad general. Dicha participación puede darse através de dos formas. de manera directa o indirecta. La participación indirecta se realiza através de la Cámara de Senadores, en donde las entidades federativas se encuentran representadas como tales, y participan de la función legislativa al lado de la Cámara de Diputados, quien es el representante de la población en general.

La participación directa, es aquella que tienen los Estados miembros para poder participar en la revisión de la Constitución General. Así lo dispone el Texto Constitucional en el artículo 135: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. 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." El hecho de que el citado precepto haga intervenir a la Cámara de Senadores en la toma de las decisiones nacionales, significa el fortalecimiento de la participación de las entidades, con lo que se pretende cumplir el principio del Federalismo

Ahora nos corresponde analizar brevemente la estructura del Municipio. El artículo 115 del texto constitucional vigente, establece que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, conforme a las bases siguientes..." Antes de continuar con su análisis, hagámos una breve referencia a sus antecedentes.

La primera manifestación de esta forma de organización política lo encontramos en la Villa Rica de la Veracruz donde tuvo como propósito fundamental, instituir una autoridad que diera las facultades legales necesarias a Cortés para llevar a cabo la colonización.

Durante el periodo colonial, el Municipio se convierte en instrumento de ambiciones económicas, ya que hasta la adjudicación de los cargos municipales, se hacía en subasta pública y al mejor postor.

En el México Independiente, la estructura de los Municipios no tuvo mayor importancia, ya que ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución Política de 1824, se hace referencia a ellos por considerarlos competencia exclusiva de los Estados. Es con la Constitución de 1917 donde los Municipios adquirieron verdadera fuerza. En el proyecto para la elaboración de la Carta Fundamental, se contempló que los Estados tendrían como base de su división territorial al Municipio libre, cuyo órgano administrador sería un ayuntamiento de elección directa y sin que hubiera autoridades intermedias entre éste y el gobernador del Estado. Unánimemente fue aceptado, pero se reconoció que este carecía de los recursos financieros indispensables para proveer a su subsistencia.

Una de las propuestas para resolver este problema, consistió en atribuir al Municipio la recaudación de los impuestos tanto locales como municipales; lo cual obviamente resultó inadecuado ya que con ello se subordinaba la administración del Estado a la recaudación de cada Municipio. Otra de las propuestas fue que la hacienda del Municipio se formara de las contribuciones generales y del tanto que le asignara la Entidad Federativa a cada Municipio.

Por fin y luego de exhaustivas discusiones, en sesión permanente de 31 de enero de 1917, se trató el tema del Municipio libre. El diputado Ugarte presentó una propuesta que fue aprobada por 88 votos contra 62. La propuesta consistió en lo siguiente: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda. La cual se formó de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". De esta manera, se le dio mayor libertad a los municipios en el sentido de poder aplicar su hacienda a las diversas ramas indispensables para su desarrollo socioeconómico.

Con el transcurrir del tiempo, el artículo 115 ha sufrido diversas modificaciones con el propósito de incluir los *supuestos* no contemplados por el Constituyente. Dentro de las reformas más sobresalientes encontramos las siguientes:

- 1.- 20 de agosto de 1928, iniciativa presentada por el General Alvaro Obregón, cuya propuesta consistió en autorizar a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales cuando lo estimaran conveniente.
- 2.- 29 de abril de 1933 propuesta consistente en la inserción del principio de la no reelección del Ejecutivo Federal y del Gobernador de los Estados
- 3 - 8 de enero de 1943, reforma que amplió el período constitucional de los ejecutivos locales, al establecer que los gobernadores no pueden durar más de 6 años en funciones.
- 4.- 12 de febrero de 1847, reforma que otorga el derecho de participar a las mujeres en los asuntos políticos a nivel municipal
- 5.- 6 de diciembre de 1977, reforma que introduce el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales.
- 6.- 3 de febrero de 1983, reforma que completa los rubros económicos, políticos y administrativos del municipio.

Particularmente esta reforma es producto del compromiso de gobierno asumido por el presidente Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión. En dicho discurso quedaron establecidos los rubros básicos que deberían contener las reformas, para asegurar al municipio su libertad política y consolidar su autonomía administrativa y económica.

Dentro de la reforma propuesta fueron contemplados los siguientes rubros: la facultad reglamentaria municipal; la precisión de cuáles son los servicios públicos que debe proporcionar el Municipio; el desarrollo urbano y la protección ecológica; las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores.

1. Facultad Reglamentaria.- En la fracción II del artículo 115 además de recalcar que el Municipio está investido de personalidad jurídica y que manejan su patrimonio conforme

a la ley, también determina que los ayuntamientos poseen facultades para expedir de acuerdo con las legislaturas locales, los bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Desde mi punto de vista, es de suma importancia el ejercicio de esta facultad, toda vez que tienen un mayor contacto con la población del municipio, y por ello pueden precisar la orientación que se les debe dar a sus disposiciones administrativas.

2. Servicios Públicos.-Dentro del régimen administrativo, también se contempló el tema relativo a la prestación de los servicios públicos, como uno de los grandes problemas que se presentan en la vida municipal. Con el propósito de fortalecer administrativamente al municipio, se precisaron cuáles son los servicios públicos que les corresponden. Al respecto se señalaron los siguientes. agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. La prestación de estos servicios es indispensable para el desarrollo de una comunidad; sin embargo, no todos ellos cuentan con la infraestructura necesaria para la prestación del servicio, con lo que se hace imposible la realización de tales actividades.
3. Urbanización y Ecología.- Otro de los grandes problemas que afectan a las sociedades modernas es el acelerado crecimiento poblacional que directamente se manifiesta en asentamientos irregulares, con la consiguiente destrucción de las áreas verdes. Para dar solución a dicho problema, la propuesta de Miguel de la Madrid consistió en otorgar a los Municipios la facultad rectora para establecer el control y dirección del desarrollo municipal; para que con ello, las estructuras básicas vigilen de manera directa en qué y para qué se utilizan los espacios territoriales.
4. Relaciones laborales.- El último aspecto contemplado por la reforma se refirió a la cuestión laboral. Se determinó que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirían por las leyes que expidan las legislaturas locales con base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna, y sus disposiciones reglamentarias.

Actualmente, el artículo 115 ha sido objeto de nuevas modificaciones con el propósito de fortalecer la célula básica de organización política del país. De este modo,

mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, el artículo 115 quedó redactado en los siguientes términos: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.-Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Los Presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todas las funciones antes mencionadas cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electas para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II - Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer.

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan el Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trata este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus miembros; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores

III - Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia Constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de sus servicios públicos o el menor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o se ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de sus rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo, a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, y
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), *no concederán exenciones en relación con las mismas.* las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas unitarias de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingreso de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal, serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por que ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la administración y creación de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios,

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración graves del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.;

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias "

Con ello, la participación del Municipio dentro del ámbito político nacional, queda fortalecido al establecer los derechos mínimos de estos al protegerlos constitucionalmente

En estas circunstancias, y una vez analizados los conceptos básicos de las Entidades Federativas y de los Municipios, pasemos al análisis de la esfera de competencia.

Para que la unidad política dentro de un régimen federal funcione sin contratiempos, es necesario establecer de manera precisa el campo de acción dentro del cual han de actuar cada uno de sus miembros.

Nuestro régimen no escapa a dicho principio y por ello en el Texto Constitucional se da la pauta en el artículo 124, para llevar a cabo la distribución de competencias entre la Federación y los Estados. Al respecto dispone: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados." Pero, ¿cuáles son las facultades que corresponden a cada uno de éstos niveles de poder?

Para dar solución a este cuestionamiento, algunos tratadistas sostienen la existencia de dos tipos de facultades, mismas que se desprenden del precepto constitucional invocado: las facultades implícitas y explícitas. Estas últimas como su nombre lo indica, son aquellas que se encuentran expresamente concedidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales; se encuentran comprendidas en los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 89, 90, 94 párrafo V y VI, 97, 99, 100 párrafo VIII, 103, 104, 105, 106, en cuyos respectivos títulos se contiene la organización y funcionamiento de cada uno de los poderes federales, mismos que en su oportunidad analizaremos.

El problema se deriva al hablar de las facultades implícitas. Dichas facultades son definidas como: "aquellas que el Congreso de la Unión puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes, como medio indispensable para el ejercicio de cualquiera de las facultades explícitas"²¹

El fundamento jurídico de las facultades implícitas, lo encontramos en el artículo 73 fracción XXX cuando dispone que: "El Congreso de la Unión tiene facultad para... FXXX. Expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". En este sentido, opinaba el destacado constitucionalista Castillo Velasco: "Sin esta facultad podría llegar a pensarse el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por parte de leyes. Tal vez habría sido necesario expresar esta facultad por que está en la

²¹ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 17ª ed. México, Ed. Porrúa S.A. 1980 pág. 291

naturaleza misma de las cosas, si no lo hubiere exigido así la idea de marcar rigurosamente a los poderes constitucionales la esfera de su acción fuera de la cual, no tienen autoridad."²²

Al respecto cabe señalar que en el régimen jurídico norteamericano, el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes necesarias con el propósito de llevar a efecto sus propias facultades y todas las demás concedidas por la Constitución al gobierno de los Estados Unidos. Con el propósito de extender la jurisdicción federal, el Congreso reconoció a los poderes federales numerosas facultades implícitas, con la colaboración de la Suprema Corte. En los Estados Unidos, el abuso de las facultades implícitas, ha podido justificarse en razón a que la federalización de actividades que en un principio correspondían a los Estados, fue con el propósito de impulsar el desarrollo del país.

Pero, ¿qué sucede con el uso de las facultades implícitas en nuestro país? En reiteradas ocasiones se ha sostenido que através del ejercicio de éstas, se permite que los poderes federales ejerzan facultades que deben pertenecer a los Estados. En mi criterio particular considero que el ejercicio de las facultades implícitas, no implica una invasión a las facultades que deben corresponder a las entidades federativas; mejor dicho, es el elemento imprescindible para la actualización y aplicación de las facultades explícitas concedidas por la propia Constitución, en las diversas ramas administrativa, legislativa y judicial.

Así pues, como quedó establecido, en las facultades explícitas se contienen las atribuciones específicas para cada uno de los poderes federales y en las facultades implícitas se establece el medio necesario para ejercerlas.

Tratándose de las facultades que competen a los Estados, no se establece una enumeración de las mismas. Únicamente se establece una lista de restricciones respecto de las materias en que las entidades federativas no pueden tomar parte, mismas que se establecen en los artículos 117 y 118. De la consulta de tales artículos, tristemente se observa que la esfera de competencia de las entidades federativas es muy reducida y muy grande la lista de sus prohibiciones.

Considero factor básico para el desarrollo nacional, el fortalecimiento de un verdadero Federalismo mediante la descentralización de algunas facultades del gobierno

²² Ob. cit. pág. 292

federal y la revisión del esquema de competencias entre la Federación y los Estados miembros, para lograr con ello, una mayor participación de los gobiernos de los Estados y por supuesto, de sus respectivos Municipios, en las principales tareas del desarrollo económico, político y social

CAPITULO III. DIVISION DE PODERES EN LA REPUBLICA MEXICANA.

3.1 ORGANIZACIÓN DEL PODER PUBLICO FEDERAL.

Siguiendo los acontecimientos socio-políticos que marcaron el desarrollo de la Nación Mexicana y que dieron origen a los primeros documentos constitucionales, encontramos presente el principio de la División de Poderes como forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del Poder Público, con el propósito único de impedir el abuso del mismo en beneficio de la libertad

Así lo establece nuestra Carta Magna en su artículo 49 donde dispone: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

De dicho precepto, claramente se desprende la existencia de los tres órganos políticos en que se encuentra depositado el ejercicio del poder Público Federal. El primero de ellos es el Poder Legislativo, representado por el Congreso de la Unión dividido en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; el segundo es el Poder Ejecutivo cuyo ejercicio es depositado en la persona del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien a su vez es auxiliado por los diversos órganos que conforman la Administración Pública centralizada y paraestatal; el tercer cuerpo es el Poder Judicial depositado en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Tribunal Electoral

El análisis de la estructura de cada uno de estos Poderes, comprendidos de los artículos 49 a 107 del Pacto Federal, será objeto de nuestra atención en el presente capítulo.

3.2 PODER EJECUTIVO.

La historia del México Independiente en tratándose del ejercicio de la función ejecutiva, ha sufrido diversas modificaciones ocurridas en sus diferentes etapas. Así pues, con la Constitución de Apatazingán de el Ejecutivo de la Unión es depositado en un triunvirato integrado por don Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria. Posteriormente, con la caída de Agustín de Iturbide se establece una Junta de Gobierno que funciona de marzo de 1823 a octubre de 1824.

Con la Constitución Política de 1824, el ejercicio del Poder Ejecutivo cobra mayor reelevancia al discutirse la implantación de un ejecutivo unipersonal o un ejecutivo colegiado. Al respecto se esgrimen diversos argumentos tanto a favor como en contra de uno u otro sistema. Por una parte se apoyaba la idea de un Ejecutivo colegiado, por que se decía "tener más luces" y sería muy remoto que todos sus integrantes se coludieran en detrimento de la Patria. Por otra parte, se insistía en la conveniencia de un Ejecutivo unipersonal en virtud de tener un contrapeso mayor, pues las determinaciones de éste no podrían ser obedecidas sin la autorización de los Secretarios del Despacho a que el asunto correspondiera.

Finalmente y luego de cansados debates, el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación es depositado en un solo individuo al que se llamó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Al lado de éste, también fue instituída la figura del vicepresidente, al estilo del régimen político Norteamericano.

Tiempo después, la Ley Fundamental de 1857 deposita el ejercicio de la función ejecutiva en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que consagra en su artículo 75.

Dicha circunstancia también se observó en el Texto Constitucional de 1917, en cuyo artículo 80 se plasma el principio del Ejecutivo Unipersonal en los términos que a la fecha conocemos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo al que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

En la actualidad, la discusión sobre la conveniencia de un Ejecutivo Unipersonal o un colegiado carece de todo interés, dado que la realidad misma nos ha demostrado que en los países contemporáneos cuya complejidad en sus estructuras es cada vez más manifiesta, se requiere de la rápida intervención de una autoridad unipersonal en la toma de las decisiones nacionales. Nuestro país no escapa a tal situación; pero sería imposible que un solo individuo se encargara de realizar todos los actos indispensables para el debido funcionamiento de la Administración Pública.

Por ello, nuestra Constitución también previno en su artículo 90 los diversos órganos encargados de auxiliar al Presidente en la realización de sus funciones. De este modo establece: "La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos."

Así pues, como observamos por disposición constitucional, la Administración Pública se divide en centralizada y paraestatal; al respecto me parece acertado el planteamiento que formula el maestro Serra Rojas cuando nos dice que: "La Administración Pública se integra a manera de un rectángulo, en cuyo vértice superior se encuentra el Presidente de la República y ordenados a su alrededor se sitúan los demás órganos administrativos en base a su jerarquía"²³

Efectivamente, esos órganos subordinados jerárquicamente al Poder Ejecutivo, son precisamente los que conforman la Administración Pública centralizada y paraestatal. La primera de ellas, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuenta con 17 Secretarías de Estado y con una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, ya que como recordaremos, el único Departamento que subsistía, ahora es el Gobierno del Distrito Federal, cuyo jefe de gobierno es el encargado de vigilar por su buen funcionamiento.

²³ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo 17^a.ed. México Ed.Porrúa S A.1996 pág.516

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal de acuerdo con el artículo señalado, se conforma por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y por los Fideicomisos públicos.

La actuación de todos estos órganos (que propiamente es actuación del Presidente), se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, de carácter concreto, particularizado e individualizado; esto es, a través del Acto Administrativo por virtud del cual, se externan las decisiones de las autoridades administrativas en ejercicio de la potestad pública.

3.2.1 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE

Por lo tocante a los requisitos indispensables para ejercer el cargo de Presidente de la República, éstos se encuentran contenidos en el artículo 82 del Pacto Federal que al tenor establece: "Para ser presidente se requiere.

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

De la citada fracción se desprende el requisito indispensable de la ciudadanía, por lo que, es necesario hacer una breve referencia de la misma. En la Constitución de 1824 se dispuso que los aspirantes a ocupar tan codiciado cargo, hubieran nacido en el territorio nacional sin importar cual fuera la nacionalidad de sus padres. Posteriormente, esta circunstancia fue modificada por decreto de 14 de abril de 1828 por virtud de que la cual, se reconoció como ciudadanos mexicanos a los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero.

Dicho decreto también influyó en la Constitución de 1857, donde se consideró como ciudadanos mexicanos a los nacidos dentro o fuera del territorio nacional.

Con la Constitución de 1917, además de ser hijo de padres mexicanos se exigía que los aspirantes a la presidencia fueran hijos de padres mexicanos por nacimiento. Finalmente, con la reforma de primero de julio de 1994, misma que entró en vigor el 31 de diciembre de 1999, esta disposición se complementa para quedar redactado el artículo 30

en los siguientes términos: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I - Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II - Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III - Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización y,

IV - Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I - Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y

II - la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

En cuanto a la residencia de veinte años, lo considero requisito indispensable ya que podría darse el caso de que algunos oportunistas anti patriotas pudieran aprovecharse de tal situación y tener con ello acceso al poder.

II - Tener treinta y cinco años cumplidos al día de la elección.

El requisito de la edad atiende a que cuando el Constituyente de 1916 aprobó la citada fracción, se pensaba que para ocupar un cargo de tan alta responsabilidad, se requería un mínimo de prudencia que sólo a la edad de 35 años podía alcanzarse. Sin embargo, la realidad se ha encargado de demostrarnos que el elemento indispensable con que debe contar todo gobernante, no es el de la edad sino el de los valores éticos y morales que le permitan desempeñar un cargo de manera responsable y sin tratar de obtener beneficios propios en detrimento de los intereses de la Nación.

III - Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia;

Considero que además de las razones históricas, el motivo fundamental para incluir esta fracción dentro de los requisitos, la constituye el que los aspirantes a dicho cargo, deben tener necesariamente un contacto con los problemas del pueblo que lo elige, para que una vez alcanzada tal magistratura, puedan solucionarlos; a pesar de ser bien sabido, que tal pretensión es hasta el momento inalcanzable en los tiempos actuales de la República que nos acontece.

IV - *No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;*

Esta exigencia me parece de vital importancia en razón de ser producto de las Leyes de Reforma por virtud de las cuales, se permitió dar un gran paso en la consolidación del Estado Mexicano al desvincularlo de la Iglesia. Entre dichas leyes se comprende la supresión de fueros eclesiásticos, la intervención, desamortización y nacionalización de dichos bienes, y por supuesto, la libertad de cultos con lo que se suprimió el hecho de que la religión se utilizara como medio de control espiritual y en consecuencia temporal en los asuntos de carácter político.

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 Subsecretarios de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;*y

Estas dos últimas fracciones las comento en conjunto en virtud de que ambas consagran la misma prohibición: no desempeñar funciones correspondientes a cargos públicos de la Federación o de los gobiernos locales, a menos de que se separen cierto tiempo antes del día de la elección. ¿Cuál es el motivo de tal exigencia?, el de garantizar la imparcialidad de la elección, impidiendo el que estos funcionarios se aprovechen de los privilegios que les da el ocupar tales cargos. Hasta antes de los pasados comicios del 2 de

julio, esta imparcialidad parecía no existir debido a la manifiesta línea de apoyo con la que contaban algunos candidatos, misma que en consecuencia los llevaba a inclinar la balanza electoral a su favor. Sin embargo, esperamos que apartir del 2 de julio, *verdaderamente se permita garantizar una genuina imparcialidad en los procesos democráticos venideros.*

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

Estas causas son: haber desempeñado el cargo de Presidente electo popularmente, con el carácter de provisional, interino o sustituto. Esta prohibición se establece con el propósito de no alterar el principio de la No Reelección que a continuación analizaremos.

3.2.3 LA NO REELECCION.

El artículo 83 constitucional en concordancia con lo dispuesto por el artículo 82 fracción VII, establece el principio de la no reelección como un instrumento constitucional de limitación del poder

Ahora bien, ¿de qué manera quedó insertado en nuestros diferentes documentos constitucionales? Hagamos una breve reseña.

En el artículo 15 de la Constitución de Apatzingán de 1814, se señaló que ninguno de los tres miembros que integraban el Supremo Gobierno, podía ser reelecto sino hasta que hubieran transcurrido un lapso de 3 años después de concluida su administración.

En la Constitución de 1824, se siguieron los mismos lineamientos, ya que en el artículo 77 se señaló que el Presidente no podía ser reelecto en ese cargo, sino después de transcurridos 4 años de haber concluido sus funciones. Tanto en la Constitución de Apatzingán como en la de 1824, la prohibición era para el período inmediato, más no para los subsecuentes.

En la Constitución de 1857 no se reguló este punto, por lo que se permitió la reelección indefinida del Presidente. Tiempo después, el general Porfirio Díaz se subleva contra el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada (quien a propósito se había reelecto), a través del Plan de Tuxtepec cuyo postulado más importante era precisamente el de la no reelección. Una vez que Díaz asciende al poder, el 5 de mayo de 1878 se reforma la Constitución asentándose que el Presidente no podía ser reelecto para el período inmediato, pero después sí.

El 21 de octubre de 1887, el artículo 78 nuevamente es objeto de reformas, para dar paso a la reelección del período inmediato más no para un tercero, a no ser que hubieran transcurrido 4 años a partir del cese de sus funciones. El 20 de diciembre de 1890, nuevamente es modificado el artículo 78 para regresar a la disposición original, es decir, a la reelección indefinida.

En la Constitución Política de 1917, es aprobado un nuevo artículo donde se contenía el principio de la no reelección en los términos propuestos por don Venustiano Carranza: "El Presidente entrará a ejercer el cargo el primero de diciembre, durará en el cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente consitucional, en caso de falta absoluta de este, no podrá ser electo para el período inmediato. Tampoco podrá ser electo presidente para el período inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente consitucional."

Sin embargo, como suele suceder, las ambiciones personales se anteponen nuevamente al aspecto consitucional, y el artículo 83 es objeto de nuevas modificaciones. En 1924, el general Alvaro Obregón nombra a Plutarco Elías Calles como su sucesor en la presidencia, con el deseo único de sustituirlo al concluir su período de cuatro años.

En octubre de 1925, se propone la modificación que permitiría reelegir a Obregón; pero no fue sino hasta 1926 cuando el Congreso aprobó la reforma misma que se publica el 22 de enero de 1927, para dejar el artículo 83 en los siguientes términos: "El Presidente entrará a ejercer el cargo el primero de diciembre, y durará en el cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente consitucional en caso de falta absoluta de este, no podrá ser electo para el período inmediato. Pasado este, podrá

desempeñar nuevamente el cargo de presidente sólo por un período más. Terminado el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo."

Nuevamente el 24 de enero de 1928 se reforma la primera parte del citado artículo, para quedar establecido de la siguiente manera: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en el seis años y nunca podrá ser reelecto paa el período inmediato..." Parecía que todo estaba listo para permitir el ascenso del que hubiera podido ser un nuevo dictador; sin embargo, el general Obregón es asesinado después de las elecciones, con lo que se permite la última reforma del artículo 83 para dejarlo establecido de la forma en que actualmene lo conocemos: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto "

Con ello, deja definitivamente establecido (así lo esperamos), el principio de la No Reelección que rige en nuestro país desde 1933 y que en opinión personal sostengo, debe seguir operando ya que su derogación o reforma podría traer consecuencias muy graves en detrimento del progreso político, económico, social y por supuesto nacional del pueblo mexicano.

3.2.4 LA SUCESION PRESIDENCIAL.

Uno de los aspectos que mayor importancia reviste dentro del marco constitucional mexicano, es sin duda la sucesión presidencial en virtud de que, es precisamente en manos de la figura del Presidente donde se depositan los posibles destinos de la Nación entera

¿Cómo se lleva acabo la Sucesión Presidencial en nuestro país? Mucho se ha discutido sobre el tema y generalmente se llega a la misma conclusión: El problema de la sucesión presidencial en la República Mexicana, es que se encuentra viciada por los intereses minoritarios del partido político en el poder (hasta antes de los pasados comisos,

específicamente era por el Partido Revolucionario Institucional). Algunos tratadistas consideran que el Presidente es elegido por su antecesor, luego de intercambiar opiniones con los miembros destacados de su partido.

La designación se realiza y se producen las siguientes consecuencias lógicas: El Presidente saliente instruye a su sucesor a su estilo, de tal suerte que pretende moldearlo a su imagen y semejanza; el sucesor contrae con el Presidente saliente una deuda de gratitud que lo conducirá a incluir en sus decisiones, las decisiones personales del ex gobernante, haciéndolo en la mayoría de los casos una "marioneta presidencial".

Al respecto cabe señalar lo que don Alfonso Corona del Rosal (quien fuera presidente del PRI del año 1959 a 1964) comentó: "El Presidente de la República escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso democrático interno de nuestro partido... En México es ya sabido por todos -no es un secreto-, que el Presidente de la República orienta, encamina las fuerzas organizadas de su partido en la última etapa para elegir al candidato presidencial. En México ha sido y es necesario para mantener la unidad y la trayectoria revolucionaria de nuestro país, que el Presidente de la República concentre todo el poder político desde el momento en que rinde su protesta hasta el último minuto de su mandato, con las facultades que en lo jurídico y en lo ideológico le impone la Constitución; y con su autoridad moral y política, escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido."

Y por poner un ejemplo claro, del procedimiento comúnmente seguido en las sucesiones presidenciales, cito las palabras que el constitucionalista Daniel Cosío Villegas, emitió sobre la elección de José López Portillo: "La forma como ha manejado la suya (su sucesión) el Presidente Echeverría lo confirma y aún puede llegarse a decir que jamás un Presidente del México revolucionario se ha permitido el lujo de alardear innecesariamente de que su poder carece de todo contrapeso. Primero habla sin apremio alguno del problema de la sucesión presidencial, después comienza a hacer retratos hablados del sucesor ideal, que sugieren que se está pintando así mismo, de modo que por momentos se cree que busca la reelección; más tarde lanza siete nombres de aspirantes viables y pide que la opinión pública los "analice", a sabiendas de que no hay ni puede haber elementos de juicio que orienten la opinión pública y ni siquiera a los militantes políticos; vino enseguida la idea de

que los aspirantes se enfrentan al plan, y al poco tiempo él mismo patrocina públicamente esa idea. Se lanza entonces a un prolongado viaje, que el mismo llama *tricontinental*, para demostrar que nadie se atreve a aprovecharse de la ausencia, antes bien, que los tapados y sus respectivos partidarios permanecen expectantes aguardando su regreso con la esperanza de oír entonces la palabra consagratoria. En fin tras calificar con evidente y buscada exageración que el plan es el mejor que México ha tenido en toda su historia, sin vacilación y sin escrúpulo alguno lo hecha por la borda y lanza a don José sin decir agua va, igual a los rivales que él mismo le había creado, que a sus respectivos partidarios y dirigentes políticos, para no mencionar a la pobre opinión pública, a que no le queda ya ni siquiera el recurso de sorprenderse, según dice Octavio Paz. A pesar de esos alardes, de estos auténticos desafíos, nadie ha dicho una palabra, no ya de desaprobación pero ni siquiera de tibia inconformidad. Antes bien, ha declarado que son disciplinados, que acatan la decisión que ellos atribuyen al partido y que era y es indudable que don José ha sido siempre *second-best*, o sea, aquellos malditos de don Juan Tenorio."²⁴

En la República Mexicana es un hecho: hasta hace muy poco tiempo, el Presidente en turno tenía la facultad (aunque no explícita), de poder designar a su sucesor, misma que prevaleció en nuestro país durante 70 años. Esperamos que con la nueva *Administración*, la *Sucesión Presidencial* se realice mediante verdaderos procesos democráticos, donde ya no exista la figura de una "presidencia hereditaria" que únicamente atienda a los intereses del partido ahora en el poder, sino que se realice mediante la auténtica participación ciudadana al emitir su sufragio en las urnas

3 2.5 SUPLENCIA PRESIDENCIAL.

Otro de los problemas que reviste gran importancia dentro del ámbito presidencial, es precisamente la sustitución del Presidente cuando por motivos diversos a la conclusión de su período constitucional, se produce su falta de manera temporal o absoluta.

²⁴ Cosío Villegas Daniel. La Sucesión Presidencial. México Ed Porrúa S A México. 1975, págs. 15-17

En nuestro régimen jurídico han sido implantadas diversas fórmulas para resolver dicho problema, algunas de las cuales por cierto, han sido poco afortunadas. En el Texto Fundamental de 1824, es instituida una figura poco aconsejable dentro del ejercicio del Poder Ejecutivo la vicepresidencia. Se afirma que el sistema era poco aconsejable, debido a que el Presidente tenía como sucesor al candidato del partido contrario, que como recordaremos, obtenía el segundo lugar en las votaciones generales; lo cual evidentemente resultó contraproducente debido a que el vicepresidente normalmente se convertía en centro de intrigas y conspiraciones contra el primer mandatario, todo ello con el propósito de suplantarle.

En la Constitución de 1857, son implantados diversos sistemas para suplir las faltas del Presidente. Así pues, en el artículo 57 se estableció que la persona encargada de suplir al Presidente sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia pero solamente por el tiempo necesario para llevar a cabo una nueva elección. Este sistema no funcionó debido a que la ambición por el poder, llevó a enfrentar al presidente de la Corte con el Presidente de la Nación

Fue así como don Ignacio L. Vallarta espectador de estas inconveniencias, propuso por iniciativa de 2 de junio de 1877 la implantación del sistema llamado de "los insaculados" por virtud del cual, al hacerse la elección del Presidente de la República, el pueblo también elegiría a tres ciudadanos a los que denominaría "insaculados". Uno de ellos sería elegido por la Cámara de Diputados para sustituir al Presidente en sus faltas temporales o absolutas.

La elección del insaculado que habría de sustituir al Presidente, no podía hacerse de manera preventiva sino hasta el momento de producirse la falta. Si dicha falta se producía de manera repentina, el presidente de la Suprema Corte entraría a ejercer el cargo pero sólo por el tiempo indispensable para que la Cámara de Diputados hiciera la designación entre los insaculados. Sobre la insaculación L. Vallarta comentaba: "Impide las maquinaciones del presidente de la Corte contra el de la República, despejando a aquel de las peligrosísimas atribuciones políticas de que hoy se haya investido; hace imposible la acefalía en la primera magistratura del país y devuelve al jefe del departamento judicial de la República, el carácter de imparcialidad y justificación que debe conservar aún en medio de

las más ardientes luchas políticas. El sistema de los tres insaculados electos por el pueblo para sustituir al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas aleja a cada uno de ellos respectivamente, del carácter de sucesor necesario y legal de aquel funcionario, y esto basta para destruir ambiciones ilegítimas, para que ni se conciban siquiera esperanzas de llegar al ejercicio del poder, por un camino vedado.²⁵

Al decir del maestro Tena Ramírez, la finalidad planteada por Vallarta se hubiera conseguido si se hubiera dejado a la suerte y no al Congreso la designación del Presidente, ya que los tres insaculados resultaban idóneos para ocupar la primera magistratura

Otro de los sistemas propuestos, fue el del año de 1882 donde las faltas del Presidente debían cubrirse por el presidente del Senado que estuviera en ejercicio al momento de producirse la falta. Dicho sistema también tuvo inconvenientes que en esta ocasión consistieron en que el puesto sería ocupado por la persona que estuviere en el cargo y que de ninguna manera había sido designada por su aptitud.

En 1896 se llevó a cabo una nueva reforma conforme a la cual, el Secretario de Relaciones o en su defecto el Secretario de Gobernación, sustituirían al Presidente en tanto el Congreso hacía la designación. Este sistema tampoco duró mucho tiempo, por lo que de nueva cuenta se realiza una reforma en 1904, a propuesta de Emilio Rabasa por virtud de la cual, se estableció la figura de la vicepresidencia autónoma, donde el vicepresidente era electo por el pueblo concomitantemente con el Presidente de la República, y en donde no tenía otra función más que la de ser presidente del Senado con voz pero sin voto. En las faltas absolutas o temporales del Presidente, el vicepresidente asumía el cargo. Cuando se producía la falta del Presidente y del vicepresidente, el Poder Ejecutivo era ejercido por el Secretario de Relaciones Exteriores en tanto se llevaban a cabo elecciones extraordinarias. Si la falta se producía en el último año del periodo, el vicepresidente o el secretario de Relaciones tomaban posesión del cargo hasta la toma de posesión del nuevo Presidente.

Fueron los acontecimientos históricos los que determinaron que este sistema quedara obsoleto. Con la imposición del vicepresidente Ramón Corral, se produce el

²⁵L. Vallarta Ignacio citado por Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. 17. ed. México. Ed. Porrúa S A. 1980, pág. 425.

levantamiento del movimiento Maderista. Con la renuncia del Presidente y vicepresidente, asume el poder el Secretario de Relaciones Francisco León de la Barra en 1911, quien convoca a elecciones extraordinarias de donde resultan electos Francisco I. Madero como Presidente y José María Pino Suárez como vicepresidente.

La renuncia de estos en 1913, lleva al poder al secretario de Relaciones Exteriores Pedro Lascurain quien inmediatamente designa como Secretario de Gobernación a Victoriano Huerta. Posteriormente, Pedro Lascurain renuncia por lo que Huerta asciende al poder. Debido a la serie de arbitrariedades cometidas por don Victoriano, este es derrocado por lo que, Venustiano Carranza convoca al Congreso Constituyente de Querétaro.

En dicho Congreso se hace manifiesto el repudio a la figura de la vicepresidencia (y no sin razón), y con ella a los sistemas hasta la fecha probados para sustituir al Presidente.

Finalmente, al ser aprobada la nueva Constitución Política, también es aprobado un nuevo precepto que a pesar de ser un tanto extenso, definitivamente sí cumplió con las expectativas que tuvo al ser aprobado, ya que demostró en la realidad su eficacia. De este modo, es como se introduce un nuevo sistema de sustitución del Presidente, consagrado en el artículo 84 en los siguientes términos. "En caso de falta absoluta del Presidente de la República en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; la convocatoria para la elección que debe concluir el periodo respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 meses ni mayor de 18. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego, un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que este a su vez designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior. Cuando la falta del Presidente ocurriere en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si

el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que debe concluir el período; si el congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto."

También el artículo 83 establece: "Si al comenzar un período constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada al primero de diciembre, cesará sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido, y se encargará desde luego del poder ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión si estuviere reunido, o en su defecto, la Comisión Permanente, designará a un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días, y el Congreso de la Unión no estuviera reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que este resuelva sobre la licencia y nombre en su caso el Presidente interino. Si la falta temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior."

Esta disposición también se encuentra relacionada con los artículos 73 fracción XXVI, 79 fracción VI, 83, 84, 85 y 88 del Texto Constitucional vigente.

3.2.6 FACULTADES.

Las facultades concedidas al titular del Poder Ejecutivo, se encuentran comprendidas en el artículo 89 de nuestra Ley Fundamental. Cabe resaltar que dicho precepto no contempla en forma absoluta todas las atribuciones, por lo que, también se contemplan otras en los artículos 26, 27 fracciones X, XI, XII, XIII, 28, 29, 33, 71 y 72 incisos b) y c).

El artículo 89 constitucional contempla las siguientes facultades: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

II.-Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.-Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes:

VI.- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII -Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.-Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de los conflictos; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;

XIV.- Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal,

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII Derogada;

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX.- Derogada;

XX.- Las demás que le confieren expresamente esta Constitución."

Una vez establecidas las facultades que corresponden a dicho órgano, pasemos al análisis de las más importantes:

a) Facultad Reglamentaria - Siguiendo las ideas del maestro Tena Ramírez, en la fracción I del artículo 89, están comprendidas tres tipos de facultades. la de promulgar, la de ejecutar y la reglamentaria. La primera de ellas se refiere a la promulgación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Promulgar significa llevar el conocimiento de una ley a la generalidad de las personas; la promulgación tiene como característica ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley y mediante la cual, ordena se publique y sea cumplida. Con ello comienza su carácter imperativo.

La segunda facultad se refiere a que el Presidente debe ejecutar todas las leyes expedidas por el Congreso. Eso significa que debe realizar todos los actos indispensables para hacer efectiva una ley del Congreso. Esos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación y culmina con la ejecución material al cumplirse la ley.

La tercer facultad reviste una importancia especial, ya que es precisamente la facultad reglamentaria. En la fracción II del artículo 110 de la Constitución Política de 1824, se otorgó expresamente al Poder Ejecutivo para dictar reglamentos. En la Constitución de 1857 se suprime tal facultad sin mediar ninguna explicación, ya que en la exposición de motivos no se hace mención alguna al respecto. En el Congreso Constituyente de 1916, por unanimidad de votos queda aprobada la facultad reglamentaria del Ejecutivo en los términos que actualmente lo conocemos.

La doctrina y la propia jurisprudencia se han empeñado en buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de tal facultad, debido a que el propio artículo no la consagra de manera específica.

El maestro Gabino Fraga en su obra de Derecho administrativo, nos dice que cuando en la fracción I del artículo 89 se emplea la palabra "proveyendo", quiere decir que el Presidente tiene la facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Para ello debe utilizar forzosamente medios de la misma naturaleza; de tal suerte que los actos reglamentarios son materialmente legislativos pero formalmente administrativos, ya que por disposición constitucional corresponden al Ejecutivo.

Cabe señalar que la facultad reglamentaria del Presidente, jamás debe rebasar los límites de la esfera administrativa, por lo que, de ninguna manera puede reglamentar otros preceptos establecidos por la Constitución, en virtud de ser materia exclusiva de las leyes reglamentarias u orgánicas competencia del propio Congreso de la Unión.

b) Facultad de Nombramiento.- En las fracciones II, III, IV, V y XVIII del artículo que analizamos, se encuentra contenida la facultad del Ejecutivo, misma que podemos dividir de la siguiente forma:

1.- Nombramientos libres - Son aquellos que el Presidente de la República puede hacer sin la autorización de otro órgano. Dentro de este tipo de nombramientos se encuentran

comprendidos los nombramientos que se realizan de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República y de los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

2 - Nombramientos sujetos a ratificación.- Son aquellos que el Poder Ejecutivo realiza previo consentimiento de la Cámara de Diputados o Senadores en su caso. Los nombramientos que requieren de la aprobación del Senado son: El nombramiento del Procurador General de la República, el de los Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás oficiales del ejército, Armada, Fuerza Aerea Nacionales y empleados superiores de Hacienda. En tanto que el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, requiere de la Cámara de Diputados para ser aprobado.

3.-Nombramientos con arreglo a la ley.- Los nombramientos con arreglo a la ley se encunetran comprendidas en la fracción V del artículo 89, donde se establece que el Presidente de la República puede "nombrar a los demás oficiales del Ejercito, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes " Como podemos apreciar, esta facultad no se otorga de manera absoluta, pues la voluntad del Poder Ejecutivo está sujeta a lo dispuesto por la ley específica, que en este caso, es la ley militar.

c) Facultad de remoción - La facultad de remoción se encuentra prevista por la fracción II del artículo 89, cuando dispone que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento y remoción no esté especificado en la Constitución o en las leyes. Esta facultad de poder actuar aún de manera arbitraria, en cierta forma quedó restringida con la creación del estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938. En la actualidad las restricciones a esta facultad, emanan de la adición al inciso b) del artículo 123 de diciembre de 1960 y principalmente de su ley reglamentaria, que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963. Con la creación de esa ley se otorgaron nuevas prerrogativas a favor de los trabajadores burocráticos

El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enumera a los trabajadores de confianza y por exclusión, en el artículo 6 los trabajadores que son de base; en el artículo 8 excluye del régimen de esa ley a los emplados de confianza.

Así pues, se deduce que los empleados de base son los que se encuentran protegidos por la ley en todos sus derechos, uno de ellos, en que no pueden ser cesados sino por alguna causa justificada de las que se refiere el artículo 46. Como los empleados de confianza no gozan de este derecho, quiere decir que respecto de ellos queda subsistente la facultad del Presidente, consignada en la fracción II del artículo 89 de poder promoverlos libremente.

d) Facultad de Defensa y Seguridad Nacionales.- Otra de las facultades que le dan fuerza al Presidente de la República, se encuentra consagrada en las fracciones VII y VIII del artículo 89, mismos que lo colocan en calidad de Jefe Supremo del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea Nacionales. Es precisamente al Presidente de la República a quien *corresponde vigilar la seguridad interior y defensa exterior de la Nación*, por ello, cuando se presenta alguna situación que puede perturbar la paz interior y exterior del Estado Mexicano, es preciso que el Presidente intervenga y para ello puede disponer de la totalidad de la Guardia nacional en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

También en los casos de guerra frente a una nación extranjera, al Poder Ejecutivo le corresponde hacer frente a la situación, aunque en este caso no procede de manera exclusiva, sino que al Congreso de la Unión le corresponde hacer la declaración. También está facultado para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, en tal supuesto, se exige la *aprobación del Senado* en virtud de que esos movimientos requieren la celebración de un tratado internacional, en el que forzosamente debe participar el Senado.

e) Facultad en materia de Política Exterior.-En materia de relaciones exteriores, la fracción X del artículo 89, faculta al Poder Ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales con las potencias extranjeras, *sometiéndolo previamente a la ratificación del Senado*. Conforme a esta facultad, el Presidente es el director de la política internacional en que nuestro país forma parte; sólo a él compete definirla dictando cualquier medida tendiente a establecer y mantener relaciones de la República Mexicana con otros países, en base a los principios fundamentales de respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad. La única limitación en las relaciones internacionales y por ende, en los tratados internacionales, es que no pueden celebrarse

aquellos que infrinjan los principios contenidos en nuestra Carta Magna, los que restrinjan la autonomía de los Estados, los que puedan alterar la forma de gobierno Federal, o los que violen las garantías individuales. El artículo 133 establece que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Por lo mismo, tales tratados deben estar de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Por lo mismo, tales tratados deben estar en concordancia con nuestra Ley Fundamental ya que de otra manera carecerían de toda validez.

Asimismo, en nuestro artículo 15 Constitucional se prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieran el delito, la condición de esclavos, y los que como habíamos señalado, alteran las garantías individuales y los derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano.

f) Facultades de coordinación con otros los otros Poderes.- El Presidente de la República se encuentra en la situación constitucional de interdependencia y de colaboración con los otros órganos del Estado; por la misma razón, siempre está en constante relación con los mismos. Tales relaciones se producen por distintos actos que en el desempeño de sus facultades realiza dicho funcionario. Una de ellas se encuentra comprendida en el artículo 89 fracción XI, donde al titular del Poder Ejecutivo puede convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, previo acuerdo de la Comisión Permanente.

Otro ejemplo de estas relaciones se encuentra en la fracción XII que dispone la obligación presidencial de facilitar al Poder Judicial, el auxilio que sus órganos requieran para el exacto cumplimiento de sus funciones (pues como recordaremos, el Presidente es el órgano ejecutor de los tres poderes). En esta labor tan importante, el Ejecutivo debe prestar el apoyo de toda la fuerza pública indispensable, a efecto de hacer cumplir sus determinaciones en cada caso concreto.

g) Facultad para otorgar indulto.- La fracción XIV del artículo 89 autoriza al Presidente para conceder 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 maestro Ignacio Burgoa nos dice que el indulto a que se refiere esta fracción, es el indulto de "gracia", es decir, el que se puede otorgar en los casos en que el interesado hubiere prestado servicios a la Nación, tal y como lo previenen los artículos 558 del Código Federal de Procedimientos Penales y 612 del Código de Procedimientos Penales.

El indulto consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia ejecutoriada. Hablar de la facultad de indulto que tiene el Poder Ejecutivo, genera muchas dudas. Algunos autores consideran que el indulto entraña una verdadera interferencia del Poder Ejecutivo en la actividad jurisdiccional. En contraposición a tales razonamientos, el maestro Tena Ramírez no dice que existe tal interferencia, ya que la actividad jurisdiccional concluye en el momento de emitir un fallo definitivo, apartir del cual, comienza la ejecución encomendada al Ejecutivo; por ello considera que el indulto no es otra cosa que la dispensa que el Ejecutivo hace de su propia ejecución. El indulto no toca la cosa juzgada, no modifica al proceso ni mucho menos rectifica la actividad del órgano jurisdiccional ya extinguida, únicamente afecta la ejecución.

Por mi parte considero que la facultad de indulto, sí constituye una invasión a la esfera de competencia de los órganos jurisdiccionales, ya que de nada serviría realizar todo el proceso, si finalmente no se llega a ejecutar. Máxime si tomamos en consideración el hecho de que las leyes son generales y por ende aplicables a todas las personas; es lógico que de la infracción a las mismas se produzca una sanción que deba aplicarse por igual a todos los infractores, sin atender a otro tipo de consideraciones a que el indulto alude.

h) Facultad en materia Legislativa.- Las facultades que en materia legislativa corresponden al Poder Ejecutivo, se clasifican en dos categorías: de creación normativa y como colaborador en el proceso legislativo.

1.- De creación normativa.- Como una excepción al principio de separación de poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, se establecen dos casos en los que el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para legislar. El primero de estos casos, lo encontramos en el artículo 29 donde previa suspensión de garantías, el Congreso puede autorizar al Presidente para adoptar todas las medidas indispensables para hacer frente a los casos de invasión, perturbación grave, conflicto o situación que ponga en peligro la paz pública, incluyendo entro de estas

medidas, la facultad de expedir leyes. El segundo caso lo encontramos en el artículo 131 párrafo II, en donde el Congreso está facultado para conceder al Presidente de la República, facultades extraordinarias para expedir leyes que aumenten, disminuyan y supriman las cuotas de las tarifas de importación y exportación, también para expedir leyes que prohíban las importaciones y exportaciones, el tránsito de productos, artículos o efectos con el propósito de regular el comercio exterior, la economía del país o cualquier otro propósito en beneficio del país.

2 -Como colaborador en el proceso legislativo. A través de la realización de tres actos, el Ejecutivo interviene en el proceso de elaboración de las leyes, esto es, a través de la promulgación, el veto y la iniciativa. El primero de estos actos, ya fue estudiado en la fracción correspondiente, por lo que remitimos a la fracción I del artículo en análisis para una mayor comprensión. El segundo de estos actos, la iniciativa podemos comentar que a partir de ella el Poder Ejecutivo tiene facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión. Esta facultad comprende proponer modificaciones a las leyes vigentes en materia federal o de competencia local en el Distrito Federal, y también al proponer reformas o adiciones a la Constitución con el propósito de que una vez aprobadas, se incorporen a nuestro texto Constitucional, por supuesto de conformidad con el artículo 136.

Por lo que toca al derecho de veto, consiste en la facultad que tiene el Presidente al hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubieran sido aprobadas por el Congreso. El ejercicio de esta facultad no implica una prohibición absoluta para que una ley o decreto entre en vigor; simplemente constituye una objeción que tiene el propósito de que esa ley o decreto nuevamente sea discutida por ambas cámaras antes de su probable promulgación. Tal facultad está comprendida en los incisos b) y c) del artículo 72 que dispone:

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser, que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido;

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

Este derecho de veto que posee el Presidente, puede ser oponible a cualquier ley o decreto aprobado por el Congreso; con excepción de que dicho organismo ejerza funciones de colegio electoral o de jurado o cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de sus altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y también respecto de la convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El maestro Ignacio Burgoa, plantea una situación que merece un comentario en particular, esto es, si el veto presidencial sólo es ejercible tratándose de leyes o decretos aprobadas por el Congreso, o si también procede tratándose de las reformas o adiciones a la Constitución que también el Congreso de la Unión haya aprobado. Al respecto, don José María Del Castillo Velasco sostuvo. "...el Poder Ejecutivo no tiene injerencia en la discusión de las adiciones o reformas, ni le está concedido el derecho de concurrir a su exámen con su opinión ni sus observaciones. Al poder legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados es a quien exclusivamente corresponde hacer adiciones y reformas. El Ejecutivo concurre a la formación de las leyes por la ciencia de los hechos que en él se supone, pero cuando el pensamieto de la reforma constitucional es adoptada por la opinión pública, cuando la conciencia del pueblo se declara a favor de una adición o reforma, no hay otro hecho que conocer, ni es necesario la conciencia del poder ejecutivo. La voluntad del Soberano se hace sentir en el Congreso y en las legislaturas, y la adición o la reforma tiene que verificarse. El poder Ejecutivo en su calidad de poder administrativo hace observaciones a las leyes por lo que estos puedan afectar a la administración, pero los principios constitucionales no se subordinan, sino que por el contrario esta tiene que subordinarse a aquellos"²⁶

²⁶ Castillo Velasco José María Del. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano México Editado por la imprenta del Gobierno en Palacio 1871 pág. 170

En nuestra opinión personal, nos unimos al criterio sustentado por el maestro Burgoa, ya que si el Presidente puede proponer reformas constitucionales, entonces también tiene la facultad de vetar las reformas que haya aprobado el Congreso, antes de dar participación a las legislaturas de los Estados en el proceso reformativo constitucional

Ahora bien, ¿qué es lo que sucede con el ejercicio del Poder Ejecutivo en la República Mexicana actual? De acuerdo con la *teoría tradicional* de la División de Poderes, tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo y Judicial, se mantienen en un plano de igualdad y coordinación gubernamental dentro del Estado Federal Mexicano Sin embargo, actualmente, claramente se observa una notoria preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes.

Esta observación se desprende del breve análisis de nuestra sencilla exposición, ya que entre los factores que han propiciado tal preeminencia, precisamente se encuentran el cúmulo de facultades que tanto por *disposición constitucional*, como por aquellas que escapan al marco jurídico, le han sido atribuidas

Podemos observar que en la persona del Presidente se concentran facultades tan importantes que lo colocan en el plano del personaje político más importante dentro de la vida de nuestro país. El es el jefe supremo de la Administración Pública y las fuerzas armadas; se encarga de dirigir la política financiera y general del Estado; tiene interferencia en materia legislativa y judicial, y en términos generales, podemos decir que sus funciones se extienden mucho más allá de lo que da a entender su denominación como órgano ejecutor de las leyes.

Su rango, consideración y honores, han logrado investirlo de la figura sacra y todopoderosa que lo vuelve intocable. Por ello, en nuestro país se vuelve cada vez más apremiante, terminar con el régimen presidencialista existente, *através de la revisión de facultades que a tal personaje se atribuyen*, de la participación de los otros Poderes mediante el ejercicio digno de sus funciones, y de la participación de las Entidades Federativas de los recursos económicos, políticos, sociales y culturales.

Esperamos que durante el *próximo gobierno*, se haga posible el cambio que a manera de oferta política nos fue prometido al pueblo mexicano, y por supuesto se logre el fortalecimiento que nos permita vivir un verdadero Federalismo.

3.3 PODER LEGISLATIVO.

Una de las funciones en que se desarrolla la actividad del Estado, es la función Legislativa, que por su propia naturaleza consiste en la elaboración de las leyes a que todo individuo estará sujeto como miembro de una sociedad. Para la realización de tal actividad se requiere de la intervención de un cuerpo especialmente creado y encargado de iniciar, discutir y aprobar las normas que estructuran nuestro régimen jurídico.

Este órgano es precisamente el Congreso de la Unión, que se encuentra dividido en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores quienes en conjunto se encargan del ejercicio de la función legislativa. La existencia de estas dos cámaras no siempre ha sido contemplada dentro del marco constitucional mexicano, por lo que antes de entrar al análisis pormenorizado de la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión y sus dos cámaras integrantes, hagamos una breve referencia histórica a los antecedentes del Bicammarismo en nuestro país.

El Bicammarismo dentro del régimen jurídico mexicano, toma su origen de los modelos clásicos de los países de Inglaterra y Estados Unidos. En el primero de ellos, la existencia de dos cámaras surge con la necesidad de agrupar en el Parlamento dos clases sociales por naturaleza antagónicas: la nobleza y el pueblo. La nobleza quedó representada en la Cámara Alta o de los Lores, en tanto que el pueblo quedó representado por la Cámara Baja o de los Comunes.

Siglos más tarde, el pueblo Norteamericano instituye el régimen bicamaral en una concepción distinta al modelo inglés, ya que concede a la Cámara de los Representantes la representación del pueblo y al Senado la representación de los distintos Estados.

Por su parte, dentro del régimen constitucional mexicano, en la Constitución de 1824 se adopta el modelo Norteamericano al establecer una Cámara de Diputados sobre la base de su representación proporcional al número de habitantes, y una Cámara de Senadores compuesta por dos integrantes de cada Entidad Federativa. En sus artículos 8 y 25 respectivamente se disponía, que la elección de los diputados será hecha por los

ciudadanos, mientras que la elección de los senadores correspondería a las legislaturas de los Estados.

Con la Constitución Política de 1857, observamos una situación muy interesante cuya reelevancia merece un momento de nuestra atención: En el citado ordenamiento se suprime la figura del Senado por ser considerado "cuartel de invierno de las nulidades políticas y almácigo de obispos y generales"; quedando en consecuencia integrado el Congreso de la Unión por una sola Cámara de Diputados.

En efecto, la supresión del Senado y el ejercicio del Poder Legislativo por una sola Cámara, fue una de las cuestiones más debatidas e incluso, entre los miembros de la Comisión no hubo unanimidad en ese rubro.

Al respecto fueron esgrimidos diversos argumentos en la exposición de motivos del proyecto constitucional, tanto a favor como en contra de la aprobación del Senado. Dado su importancia, dentro de los argumentos esgrimidos transcribo los siguientes:

"Entramos ahora en una de las cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado en el voto de la Comisión y que al fin ha dividido el parecer de sus individuos. El Poder Legislativo de la Federación se deposita en una sola Asamblea o Congreso de Representantes. No podrá negar la mayoría de la Comisión que las muchas y muy luminosas observaciones que se manifestaron a favor de la subsistencia del senado, la hicieron fluctuar y meditar mucho tiempo, antes de resolver este punto, y que ya resulto se ha encontrado con fuertes dificultades para llenar el vacío que en la estructura de la Constitución dejaba la falta de aquella Cámara.

Que este brazo del Poder Legislativo es el que en una Federación establece la perpetua igualdad de derechos entre los Estados, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión territorial, su más o menos población o riqueza..

Que esta Cámara de pares, como la llama el señor Story en sus Comentarios a la Constitución Angloamericana, es la que aseguró los mejores y más provechosos resultados en la legislación, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes y garantizando la lentitud de las reformas, pues la experiencia demuestra que el espíritu humano es el más propenso a las innovaciones

que a la tranquilidad y el mantenimiento de las instituciones. Que el Senado es el freno más fuerte que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, conteniendo los ímpetus, las irritaciones e impacencias de las asambleas, que suelen dejarse arrastrar por el calor y la violencia de las pasiones y desconcertando el ascendente extraordinario que algunos jefes populares adquieren, por lo regular en las mismas asambleas. Que el confiar del total de las facultades legislativas a una sola cámara es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia y extender el círculo de los medios y objetos sometidos a su competencia, hasta llegar el caso de justificar las usurpaciones mismas, con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública. Que las deliberaciones del Senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellos causen un perjuicio irreparable; que es muy difícil empeñar o corromper a dos cuerpos políticos que a uno sólo, sobre todo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente. Que como la legislación obra sobre la comunidad entera, abraza a intereses difíciles y complicados, y debe ser ejercida con prudencia, es de una grande importancia contar con el exámen de las leyes, con todas las opiniones y sentimientos, aún los más divergentes y opuestos.

Todas estas razones, y otras muchas que no solamente los apologistas de la Constitución angloamericana, sino también otros muchos notables escritores, exponen para demostrar la necesidad y la conveniencia de la asamblea de senadores, que por la edad, por espíritu de corporación, por el estímulo y por el ciclo de sus propias prerrogativas, puedan servir de salvaguardia contra todos los extravíos de una asamblea popular: todas estas razones, decimos, han sido examinadas y lógicamente discutidas por la Comisión.

¿Qué ha sido del Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días?...no por su existencia se mejorarán sus leyes, ni se perfeccionarán nuestras instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía, lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la

conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exhaustiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de una a la otra cámara los proyectos de ley urgentes y las ideas más saludables, sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República?

Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y al se debe no pequeña parte de la ruina en que se cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos. No se puede concebir la existencia de una segunda cámara, sino con diferentes condiciones de edad, de censo a base de elección, y de formas electorales. Basta cualquiera de esas diferencias entre la organización de la Cámara popular, y la segunda Cámara, para que esta sea precisamente el refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general. El estado de sociedad es y será por mucho tiempo un Estado de lucha permanente. De un lado la ambición, la avaricia, la vanidad de un pequeño número de hombres, quieren aprovecharse de la ignorancia y apatía de las masas, para adquirir, extender o conservar injustas prerrogativas; del otro lado, las masas, haciendo para mantener la igualdad, esfuerzos por regular mal concentrados y poco perseverantes. Depende de las instituciones que esta se manifieste en discusiones pacíficas, sometidas al arbitraje de hombres elegidos por todos, y en quienes tienen confianza todos, por que las formas de su elección prestan todas las garantías de imparcialidad, en el terreno de lo posible; o bien, que los intereses privilegiados, hallando en una asamblea principalmente formada para defenderlos, protección constitucional o legal, se resisten bajo este abrigo a todos los esfuerzos de la opinión, hasta que el resentimiento popular, tocando sus últimos extremos a viva fuerza los abusos, cuya reforma no pueden alcanzar de otra manera.

Tal es la tendencia de una Cámara privilegiada, y esta tendencia se hará sentir de una manera más pronta, más peligrosa y más viva en aquellos países en que la aristocracia del nacimiento y del dinero hayan podido echar raíces más hondas y profundas. Hasta el día de hoy, nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda Cámara. A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y

precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra doble prueba sino un poco más de incoherencia, en un texto recargado como una discusión que no es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta aporfa, de enmiendas y correcciones desatinadas.

A estas doctrinas prácticas y experimentales poco tiene que añadir la Comisión Dirá sin embargo, que ha procurado con la mayor solicitud establecer toda clase de garantías para la organización del Congreso Federal y para la expedición de las leyes. La asamblea será doblemente numerosa de lo que ha sido hasta ahora, una vez admitida la elección de un diputado por cada 30 mil habitantes o por una fracción que pase de 15 mil. En ella adoptado el principio de la elección indirecta en primer grado, que realmente no se opone a la posible expresión del sufragio universal, estarán representados todos los intereses legítimos y las opiniones razonables... Las leyes tendrán varios debates, diversos periodos y votaciones distintas.

Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de alguno de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por las diputaciones. Para que sea el consejo de la razón y no del prurito del amor propio, la opinión del Ejecutivo será consultada oportunamente, y no tendrá lugar *aquél sistema de observaciones en que el gobierno solía ponerse al frente del Congreso, como rival o enemigo de este y discutía de oficio y de forma estrepitosa, las cuestiones má vitales, contribuyendo a que la ley, acordando ya por la mayoría del Congreso, en vez de detener a sus favor las presunciones del acierto, perdiese su autoridad y su prestigio.*"

Sin embargo, la subsistencia del Senado fue apoyada por diversas razones, entre ellas *la expuesta por el diputado Olivera en el voto que formuló el 15 de junio de 1856 donde manifestó lo siguiente:*

"La utilidad de la división del poder legislativo se funda además en otras razones *no menos importantes*...da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada, peligrosa, es más fácil reparar los errores antes que se vuelvan fatales al pueblo, por la dilación que encuentran una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos

cuerpos; estos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales...Se rearguye, no obstante con que el Senado en México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la Cámara de Diputados; sin negarlo abiertamente el que suscribe, nada más observará que es difícil averiguar con exactitud quien de los dos cuerpos cumplió mejor su deber y de un modo general, pues habrá habido casos en que el Senado haya evitado el bien y el progreso y otros en que haya salvado la situación con una demora o con un veto... si se establece que el origen y el tiempo de la elección de los senadores sean iguales para los diputados; si se evita que el senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las leyes, dejándolo sólo únicamente para las que afecten los intereses de la Unión; y si se exigen para ser senador las mismas cualidades que por diputado, la Cámara de Senadores será como la otra, representante verdadero de la mayoría y que habrán eludido los inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas."

Asimismo, don Francisco Zarco argumentó lo siguiente: "Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía conforme a la Carta de 1824 y Acta de Reformas. Conviene en que tal Senado tenía algo de aristocrático, por que uno no se derivaba del pueblo, por que lo elegían las legislaturas y por que siendo requisito indispensable para ser electo haber servido ciertos cargos públicos, la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas...El tercio que nombraban los otros poderes no respetaba, sino a la política dominante o a bastardos intereses... Pero si por esos antecedentes ha de suprimirse el Senado, será preciso también suprimir la presidencia, recordando con funestos han sido muchos presidentes, y suprimir la Corte de Justicia, por que este tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico es averiguar en qué consistía el mal y aplicar el remedio...Se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe de ser tan expedita como la dictadura, y la discusión, las votaciones, la revisión, las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a la sociedad "

Las opiniones que apoyaban o rechazaban la implantación del sistema bicameral dividieron a tal punto al Congreso, que la supresión del Senado fue aprobado por

una mayoría de tan sólo 6 votos dejándolo plasmado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1857 lo siguiente: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión "

Posteriormente, con el retorno del gobierno republicano en 1867, el Presidente Juárez expide una convocatoria el 14 de agosto del mismo año para realizar las elecciones de los miembros de los poderes Legislativo y Judicial Federales; en dicha convocatoria no solamente se contempló la elección de dichos funcionarios, sino que además proponía diversas reformas a la Constitución vigente.

Para tal efecto, convocó a un plebiscito en el que los participantes al mismo tiempo que designaban a los funcionarios manifestaban su conformidad u oposición para que el IV Congreso se ocupara de las reformas a la Constitución en el sentido propuesto. La consulta plebiscitaria fue un fracaso rotundo, por lo que, cuando Juárez concurre al Congreso para informar de su actuación desde 1863, insiste en la conveniencia de examinar sus reformas propuestas pero en lugar de que se llevara a cabo el plebiscito, se sometieran los puntos de la reforma a consideración del Congreso.

Por largos años quedó en manos del Congreso la iniciativa de Juárez, y fue hasta 1870 cuando fue objeto de controversia en la Cámara de Diputados para nuevamente quedar en suspenso la decisión final hasta 1874, año en que se reestablece el Senado siguiendo el modelo Norteamericano: la Cámara de Diputados siguió siendo electa en forma proporcional al número de habitantes, mientras que la Cámara de Senadores fue conformada por dos Senadores de cada Entidad Federativa..

Dada la importancia que reviste la implantación del Senado en la vida política de nuestra Nación, procedo a transcribir algunos documentos determinantes en este aspecto:

DOCUMENTO 1. EL EJECUTIVO ENVIA AL CONGRESO EL PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

C C Diputados Secretarios del Congreso de la Unión.

El C. Presidente de la República manifestó al soberano Congreso, en el acto solemne de la apertura de sus sesiones, que desde luego le representaría el Gobierno la iniciativa correspondiente, a fin de que puedan ser considerados y resueltos, por los medios establecidos en la Constitución, los puntos de reforma de la misma, propuestos en la convocatoria de 14 de agosto último.

En tal virtud, tengo la honra de dirigir a ustedes por acuerdo del C. Presidente, la adjunta iniciativa que comprende cinco puntos de reformas y adiciones.

El Gobierno ha creído que debe limitarse a iniciarlos, en los términos generales con que habían sido propuestos, para que el Congreso con sus superiores luces pueda acordar el desarrollo de ellas, si las considera dignas de ser aprobadas. Así podrían hacerse con mayor acierto y del modo más conforme a la ilustrada opinión de los representantes del pueblo.

Sin duda sería inútil repetir ahora fundamentos ya conocidos y publicados que el Gobierno ha tenido presentes, para creer que esas reformas y adiciones serían una mejora muy conveniente en nuestra organización política. Sólo debe repetir el Gobierno que no ha tenido, ni puede tener más móvil en este importante asunto, que la íntima convicción de lo que se estima necesario consolidar nuestras instituciones. El Congreso resolverá en su alta sabiduría lo que juzgue mejor para el bien público.

Protesto a Ustedes mi respetuosa consideración.

Independencia y libertad

México, diciembre 13 de 1867."

DOCUMENTO 2. INICIATIVA QUE EL GOBIERNO PRESENTA AL SOBERANO CONGRESO SOBRE PUNTOS DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA SANCIONADA EL 5 DE FEBRERO DE 1857.

1°.- Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

2°.- Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir sino por dos tercios de votos en la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

3° - Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o el informe que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los Secretarios del despacho.

4° - Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

5°.- Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de falta a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

México, diciembre 13 de 1867."

DOCUMENTO 3. CIRCULAR DE JUAREZ A LOS GOBERNADORES PROPONIENDO LA CREACION DEL SENADO.

México, diciembre 13 de 1870.

Señor Gobernador don etc.

Muy estimado amigo:

Ya habrá visto usted, por las partes oficiales publicados en el Diario del Gobierno, la pronta terminación que tuvieron los escándalos vergonzosos de San Luis Potosí y de Zacatecas El aislamiento completo en que quedaron aquellos motines; la actitud resuleta en que se colocaron los Estados para combatirlos; la suma de facultades

extraordinarias concedidas por el Congreso al ejecutivo y la resolución en los mismos pueblos de amarse espontáneamente para rechazar en diferentes puntos a las fuerzas de los pronunciados, son la mejor prueba, la prueba más incontestable de que pasó para no volver la época fatal de las adiciones y de que no contaron ya los revoltosos, sean quienes fueran, con el apoyo de la opinión.

Pocas veces ha habido en la República un movimiento sedicioso que se haya presentado con circunstancias más alarmantes en la apariencia, que el último motín de San Luis potosí apoyado por Zacatecas, pues a la vez que los pronunciados se apoderaban de la artillería, de los fusiles y del parque pertenecientes a la Federación, que se hallaban depositados en San Luis, lograban hacerse de recursos pecuniarios ocupando en Zacatecas una conducta de caudales pertenecientes al comercio de aquella plaza. Algo podía influir también, para dar cierta importancia al movimiento, el escándalo inconcebible de haberse unido a los revoltosos el Gobierno Constitucional de un Estado y varios jefes de alta graduación pertenecientes al Ejército Federal. Nada de esto influyó sin embargo, a favor de las minas anárquicas de los revoltosos, que no tardaron en ser destruídos, contando para ello el Gobierno más con el apoyo de la opinión que con el auxilio de las bayonetas, circunstancia muy significativa que debemos mirar como garantía de paz para lo futuro, o lo que es lo mismo, de prosperidad para el porvenir

En vista de esos hechos, y habiéndo como hay, tan buen sentido en los pueblos de la República, cumple a nuestro deber de mexicanos y gobernantes, adoptar con empeño cuantas medidas sean oportunas y convenientes para asegurar sobre bases sólidas la tranquilidad y engrandecimiento de nuestra Patria, introduciéndo desde luego, las reformas en nuestras instituciones que la experiencia recomienda ya como indispensables para el mejor orden en el mecanismo de la administración constitucional.

Una de esas reformas, la más importante sin duda y que ya es preciso plantear en nuestro sistema administrativo, es la que el Gobierno recomendó en su iniciativa al congreso referente al establecimiento del Senado y que ha merecido la aprobación de la Comisión de la Cámara, como verá usted por el dictamen que está publicado en éstos momentos en el Periódico oficial.

Comprendo perfectamente la prevención justa y fundada que ha habido en otros tiempos contra la institución del Senado; pero las circunstancias han variado completamente con la reforma y no hay temor de que clases privilegiadas pretendan refugiarse en aquél cuerpo para contrariar intereses de la sociedad

Con el establecimiento del Senado, los Estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes, cosa que no sucede ahora haciéndose la elección por Distritos, hay estados que apenas tienen tres representantes mientras otros cuentan con mayor número.

No debe pasar desapercibido para nosotros el ejemplo asombroso que tenemos a la vista en los Estados Unidos, considerado justamente como el país modelo en el ejercicio práctico de las libertades republicanas y allí son dos Cámaras las que tienen a su cargo la formación de las leyes, circunstancia que, según los mejores publicistas modernos, ha contribuido en gran en gran manera a conservar a aquel pueblo, sin conflictos de ningún género, esa armonía entre los poderes públicos, tan indispensables para el buen orden de la administración.

Yo miro como un deber sagrado de mis convicciones al recomendar a usted como lo haré a todos los demás Gobernadores, el estudio de este asunto, a fin de cada uno, si encuentra, como yo encuentro, conveniente esta reforma, trabaje por llevarla a cabo, valiéndose para ello de los medios legales que previene la Constitución, pues también los Estados ganarán muchísimo en su administración local cuando tengan divididos en dos cuerpos sus respectivas legislaturas.

Como usted comprenderá, ningún interés personal puedo tener al recomendar esa reforma, pues obro según mis propias convicciones y consultando solamente la conveniencia del país, después de haber estudiado prácticamente las dificultades que ofrece la organización actual de nuestro sistema representativo. Conveniente fue y hasta indispensable la creación de una sola cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la reforma, pero ya son otros los tiempos y no hay el menor peligro de que, en nuestro Senado de elección popular, vuelvan a verse representados los intereses del clero y los fueros del ejército, que fueron en otros días los enemigos más poderosos del progreso y de la libertad. Si usted después de meditar el

asunto, juzga pertinente patrocinarlo con su influencia legítima, creo sinceramente que prestará un gran servicio al país en general y, en particular, a los intereses de esa localidad. Por supuesto que al dirigirme a usted como amigo y haciendo abstracción completa de todo carácter oficial, queda usted en completa libertad para obrar con entera independencia y según lo aconseje su convicción. Sin otra cosa por ahora tengo el gusto de repetirme de usted como siempre apreciable amigo y atento y seguro servidor.
Benito Juárez ²⁷

DOCUMENTO 4 DICTAMEN DE LA COMISION DE PUNTOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA INICIATIVA DIRIGIDA AL CONGRESO POR EL EJECUTIVO EN 13 DE DICIEMBRE DE 1867, PROPONIENDO REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA SANCIONADA EN 5 DE FEBRERO DE 1857

"El Poder Ejecutivo de la Unión, varios ciudadanos diputados al Congreso Federal, y las legislaturas de algunos Estados, iniciaron ante el cuarto Congreso Constitucional Reformas y adiciones de los artículos 6, 7, 10, 15, 20, 23, 28, 29,30 párrafo III,34,35, 41, 43, 46, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 82, 83, 84, 85, 89, 90, 92, 94, 95, 97 fracción quinta,98,101,103, 104, 105, 109, 114, 117, 116, 119, 120, 121, 123, 124, y 126;está pues admitida a discusión la reforma de sesenta y cuatro artículos de la Ley Fundamental de la República.

En 25 de octubre último aprobó el Congreso la proposición siguiente. A los quince días de vencido el término señalado a la Corte Suprema para que manifieste qué reformas cree convenientes en el ramo de justicia, la Comisión de Puntos Constitucionales presentará a la vez dictámenes especiales sobre cada una de las iniciativas de reformas o adiciones a la Constitución Federal formuladas desde que esta se promulgó. La más importante de todas las reformas iniciadas hasta hoy, es sin duda alguna, la que presentó el Poder Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867, por lo mismo la Comisión de Puntos

²⁷ L. Tamayo Jorge. Benito Juárez, Documentos, Discursos y Correspondencia. México Ed. Libros de México S.A. 1974. Tomo XII pág. 653

Constitucionales ha creído conveniente comenzar sus trabajos por el exámen de esta iniciativa; ella trae consigo la reforma de los artículos siguientes:

6,7,10,15,20,23,28,29,30 párrafo III,34,35, 41, 43, 46, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 82, 83, 84, 85, 89, 90, 92, 94, 95, 97 fracción quinta, 98, 101, 103, 104, 105, 109, 114, 117,116,119,120,121,123,124, y126; y además requiere algunas adiciones sin las cuales el Poder Legislativo, depositado en dos cámaras, no podría ejercer funciones. El texto que examina la Comisión es el siguiente:

1° - Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

2° - Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir sino por dos tercios de votos en la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

3°.- Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o el informe que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los Secretarios del Despacho.

4°.- Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

5° - Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de falta a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia

Dos cuestiones entraña la primera reforma iniciada por el Poder Ejecutivo.

1a.-¿Es necesario el establecimiento de una segunda cámara legislativa?

2ª.-¿Cuáles serán los efectos probables en el gobierno de la República? La Comisión ha leído toda la parte de la historia del Congreso Constituyente relativa a la división del Poder Legislativo en dos cámaras; y está convencido de que las razones expuestas por los diputados Olvera, Zarco y Prieto, a favor del establecimiento del Senado, son más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución; por consiguiente, la Comisión abraza el extremo afirmativo de la primera de las dos cuestiones propuestas.

Todo cuanto se ha escrito a favor de la División del Poder Legislativo en dos cámaras, está comprendida por Mr.Laboulaye en su historia de los Estados Unidos

La Comisión está enteramente coforma con las teorías constitucionales de *Laboulaye*, y va a presentarlas al Congreso con cuanta brevedad le sea posible: *Montesquieu*, en su famoso capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, es el primer francés que ha demostrado la importancia de esta distinción. Si un mismo individuo, dice, puede hacer leyes, como delegado de la Nación, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano, este hombre tiene despotismo en la mano, y según la expresión de *Montesquieu*, "todo está perdido". En efecto, cuando queremos dar una definición del despotismo, no hallamos más que esto: la soberanía concentrada en una sola mano

Un déspota es un hombre que puede hacer todo sin tener que dar cuenta de sus acciones a nadie. Esta observacion de *Montesquieu* había sido desarrollada por *Blackstone* y por un autor que en el siglo último ha gozado de una gran reputación, *Paley*, en su filosofía moral y política. En los Estados Unidos esta doctrina estaba recibida universalmente sin haberla tomado de *Montesquieu*. Era la tradición inglesa, estaba aceptando como un artículo de fe

En este respecto, tenemos las declaraciones más firmes de *Jefferson*, de *Samuel Adams*, de *Madison*, de *Hamilton*. Todos repiten la definición del despotismo es la concentración de la soberanía "

Con la Constitución de 1917, la implantación del Sistema Bicameral ya no causó mayor controversia. Al ser propuesto en el proyecto constitucional de don *Venustiano Carranza* fue aceptado sin objeción alguna. Ahora las discusiones giraron entorno a la manera de elegir a los Senadores y se buscó la participación del pueblo en lugar de que fuera de que fuera un grupo reducido privilegiado de personas quien hiciera la designación.

El artículo 56 de nuestra Carta Magna fue redactada en los siguientes términos. "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido mayoría absoluta del total de los votos que deberán emitirse conforme a los respectivos patrones electorales y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos". Esta fórmula fue impugnada por lo que se sustituyó la mayoría absoluta por la simple mayoría de votos emitidos, sin haberse otorgado a las legislaturas de los Estados la facultad para elegir entre

los dos candidatos que hubieren obtenido más votos, en caso de que ninguno de ellos alcanzase la citada mayoría absoluta.

Con es modificación el artículo 56 quedó redactado en los siguientes términos: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el distrito federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos."

En 1933 durante la presidencia de Abelardo L Rodríguez, fue modificado el mecanismo de renovación del senado y se aumentó de cuatro a seis años el tiempo en que duraría en su encargo; así mismo se introduce el principio de representación proporcional, estableciendo que la Cámara de Senadores se renovaría en su totalidad cada seis años. Con ello, el citado precepto quedó redactado en los siguientes términos: "La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el distrito federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos 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 treinta y dos senadores restantes, serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años "

Fue así como nuestra Ley fundamental, adoptó el sistema Bicameral al establecer que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." La implantación de este sistema trajo consigo al decir de algunos doctrinarios las siguientes ventajas.

- 1 - El debilitamiento del Poder Legislativo al dividirlo en dos Cámaras.
- 2 - Una mayor cautela en la expedición de las leyes, al deber ser revisadas por ambas Cámaras.

3.- Mediante el sistema bicameral se logró la igualdad política de los Estados, al tener la posibilidad de nombrar igual número de Senadores con independencia del número de sus habitantes.

Las ventajas señaladas me parecen importantes y en especial, estas dos últimas, si realmente el Senado cumpliera con su función. Es lamentable reconocer que en nuestro país esta institución no ha cumplido en la menor parte con sus fines, ya que los Estados nunca han hallado en sus senadores la representación de sus intereses.

Por ello, uniéndonos a la acertada aseveración hecha por el maestro Felipe Tena Ramírez, concluimos la exposición de este punto manifestando que: "El bicammarismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia."²⁸

3.3.1 ORGANIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAMARAS.

Una vez que quedó contemplada la forma en que se divide el Poder Legislativo Federal, pasemos al análisis de cada una de las Cámaras que lo conforman.

Una de las figuras indispensables para el ejercicio de la democracia en México, es la representación política, misma que constituye el instrumento idóneo para el ejercicio de la soberanía. El órgano encargado de ejercer esta representación política dentro de un régimen democrático como el nuestro, es precisamente la Cámara de Diputados, organismo que ha sufrido cambios significativos en cuanto a su conformación. Veamos las principales modificaciones a partir de 1917.

En el texto original de la Constitución Política de 1917, se dispuso que la representación del pueblo estaría ejercida por diputados de mayoría exclusivamente. Posteriormente, en diciembre de 1962, el Presidente de la República presenta a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, donde manifiesta ser evidente el hecho de que los diversos partidos políticos no habían encontrado fácil acceso al Congreso de la Unión, ya que solamente los diputados que hubiesen obtenido mayoría en

²⁸ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano 17ª ed. México. Ed. Porrúa S.A. 1980 pág 262

las votaciones tenían asegurados sus curules; dejando fuera de la representación a grupos minoritarios de la sociedad que habían emitido sus sufragios a favor de candidatos que no habían alcanzado tal cantidad de votos.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional que creó los diputados de partido, de fecha 22 de diciembre de 1962, se expresaron las siguientes ideas: " Ante la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del origen por una parte, y por otra ante la urgencia de dar legítimo cause a la expresión de los partidos políticos minoritarios; que después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos, de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional sea netamente mexicano.

Este sistema que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayoría, complementado por otro yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos si obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos cumpliendo con determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes que llamaremos "Diputados de partido".

Para que el sistema funcione correctamente, debe tener dos condiciones: una en cuanto al mínimo de votos obtenidos y otra en cuanto al máximo de diputados de partido. Se ha calculado que un partido necesita obtener el dos y medio por ciento de la votación total nacional, que es una proporción fácilmente asequible para tener derecho a la obtención de "diputados de partido". Esta condición obedece a la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes sustentan, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma, y es connatural de esa organización parlamentaria, que dentro de la representación popular están las minorías siempre y cuando tengan también un *mínimo de significación ciudadana*.

Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlos respetables no tienen por que realmente estar representados en el Congreso de la Unión."

Así, mediante reforma de 20 de junio de 1963 se introduce el sistema de los diputados de partido con el propósito de dar un contenido real a la idea de que la Cámara de Diputados es el órgano representativo del pueblo. El procedimiento para acreditar diputados de partido, de conformidad con la reforma fue el siguiente

1.- Un partido político que obtuviera el 2.5% de la votación total nacional en la elección correspondiente, tenía derecho a que se le acreditara de sus candidatos a cinco diputados y a uno más hasta el máximo de 20 por cada .5% de los votos.

2.- Los partidos que obtuvieran mayoría de 20 o más distritos electorales, no tendrían derecho a que se les reconociese diputados de partido; pero en caso de obtener un número de triunfos menor, podrían sumar entre los diputados de mayoría y los de partido hasta un total de 20

3.- Los diputados de partido serían acreditados por orden riguroso, de acuerdo con el porcentaje de sufragios obtenidos en relación a los demás candidatos del mismo partido dentro del país.

4.- Solamente podrían acreditar diputados de partido, los partidos políticos nacionales registrados conforme a la Ley Electoral Federal, cuando menos con una semana de antelación a la fecha de los comicios.

5.- Tanto los diputados de mayoría como los de partido eran considerados representantes de la Nación, y tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones

Esta reforma fue la más seria y trascendente adoptada en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República; para José Francisco Ruíz Massieu, constituyó la primera normación partidaria a nivel constitucional, normación que a todas luces resultó insuficiente, pues no daba directivas sobre la organización y funcionamiento de los partidos.

Por ello, en 1972 se realiza una nueva reforma cuyo principal objetivo fue disminuir el mínimo necesario para la obtención de diputados de partido, de suerte que aquellos grupos que originariamente no habían alcanzado el 2.5% pudiera verse beneficiado, al aumentar a 25 el número máximo de diputados de partido que correspondería al número de Distritos electorales para elegir a los diputados de mayoría, pues aumentaron de 176 a

198 La reforma consistió en lo siguiente: Se redujo del 2.5% al 1.5% el porcentaje requerido para acreditar a los cinco primeros diputados del partido y se amplió el número total de estos a 25. Se estableció que no tendrían derecho a diputados de partido aquellos que hubiesen obtenido la mayoría en 25 o más Distrito electorales. En cuanto a la acreditación, se modificó el criterio original de que esta se llevaría a cabo por riguroso orden de acuerdo con el porcentaje de sufragios logrados.

Sin embargo, el régimen de los diputados de partido no trajo consigo los efectos pensados, ya que estos no representaban a importantes corrientes ideológicas de grupos minoritarios de la ciudadanía, sino como su nombre lo indica, representaban a los partidos políticos.

Por ello, en diciembre de 1977 se modificaron y se adicionaron dichos preceptos, en lo concerniente a la Cámara de Diputados. Este cuerpo dejó de estar integrado por diputados de mayoría y diputados de partido en el sentido de que conservándose el primero de ellos, se crearon los diputados de representación proporcional.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial que propuso esta reforma, es clara al expresar los motivos para variar el sistema respectivo. Así se afirmó lo siguiente: "Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país, por lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes. Se han considerado de los frutos y las experiencias que resultaron de las reformas de 1963, que incorpora al sistema electoral mexicano, el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso a las minorías a la representación nacional, pero que sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender a los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social

Por ello creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana. De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con denominante mayoritaria en el que se incluye el principio de la representación

proporcional de modo tal que, en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República

Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional haciendo posible que el modo de pensar las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías."

La reforma política en lo que respecta a la composición de la Cámara de Diputados, transformó su integración, no solo por que implantó la representación proporcional, sino también por lo que se refiere al número y a la base demográfica para la elección de los diputados por mayoría. El número de estos se estableció en 300 y en cuanto a dicha base, se creó el sistema de Distritos electorales uninominales para dividir el territorio nacional. Al respecto cabe señalar lo que en la exposición de motivos fue asentado: "El aumento de diputados de mayoría a un número de 300, además de ser viable el sistema que se contiene en esa iniciativa, mejorará la representación de los habitantes de la República. Está fuera de duda que la relación entre el diputado y su distrito, ha sido valioso elemento en la vida política del país por ello, al reducir la dimensión geográfica de los distritos electorales, se vigoriza la relación entre representante y representado, se estrecha el contacto entre ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades. De igual manera, al suprimirse el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral, se evitarán las frecuentes reformas a la Carta Magna a que obliga el sistema actual que está en función del crecimiento poblacional."

Así el artículo 52 quedó redactado en los siguientes términos: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de listas electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales

La última modificación permitió el incremento de los diputados de representación proporcional, para dejar el artículo 52 de la siguiente forma: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales y 200

diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en circunscripciones plurinominales."

Ahora bien, ¿de qué manera se obtienen estas unidades territoriales electorales a que se refiere el citado procepto?

La primera de estas unidades territoriales, es el Distrito electoral uninominal representado a nivel nacional por un total de 300. La cantidad de habitantes que a cada Distrito uninominal corresponde, se hará dividiendo el total de la población entre las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal. La segunda unidad territorial se refiere a la circunscripción plurinominal representada en un total de cinco. La división territorial de las cinco circunscripciones plurinominales, se conforma de la siguiente manera:

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN: Está conformada por Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Guanajuato.

SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN: Comprende los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas, San Luis Potosí, y Zacatecas.

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN: Se integra por los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN: Se integra por los Estados de Hidalgo, Distrito Federal, Morelos, Tlaxcala y Puebla

QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN: Se conforma por los Estados de Guerrero, Michoacán y Estado de México.

Finalmente, en el artículo 54 determina las bases a que debe sujetarse la elección de los Diputados de representación proporcional, al disponer: "La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos electorales uninominales;

II.- Todo partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá

derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III.- Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, *independiente* y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en las listas correspondientes;

IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios,

V- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%; y

VI - En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicaran a los demás partidos políticos con derecho a ellos en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, dejamos establecido con anterioridad, la forma en la que el sistema bicamaral y por ende la Cámara de Senadores es introducida en el texto constitucional de 1917. Por tal motivo, únicamente haremos un somero análisis de dicho cuerpo en los términos que quedó establecido en el citado ordenamiento.

Al igual que la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores tiene como origen la elección popular directa. No representa a ninguna clase social sino a las Entidades Federativas y al Distrito Federal, siendo la población de los Estados quien decide la

designación de sus senadores con independencia de la densidad de su población. Así lo dispone el artículo 56 que a la letra dice: "La Cámara de senadores se integrará por 128 senadores de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad en que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de la representación proporcional, mediante el sistema de listas de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años."

Del citado precepto cabe distinguir algunos principios cuya importancia merece ser comentada: El primero de ellos es el principio de votación mayoritaria relativa, que nos indica el hecho de que serán electos senadores los dos candidatos de la fórmula partidista que resulte *com mayor número de votos, de entre los candidatos que hubieren contenido en la Entidad Federativa correspondiente o en el Distrito federal.*

El segundo es el de primera minoría donde el senador electo será aquel que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya alcanzado el segundo lugar en el total de votos en el Estado de que se trate.

El tercero es el de la representación proporcional, por virtud del cual, se establecerán que serán electos senadores aquella cantidad de la lista de cada partido, que le corresponda de acuerdo con el porcentaje de votación que hubiere obtenido cada determinado partido, en una sola circunscripción plurinominal.

Con la introducción de dichos principios, se pretendió dar una igual participación a los Estados de la función legislativa y por supuesto, una mayor participación en la vida democrática de nuestro país.

Ahora bien, el Congreso de la Unión no funciona de manera permanente durante todo el año por lo que, para cubrir sus recesos la Carta Magna establece dentro de nuestro régimen constitucional, una Comisión Permanente.

El origen de la Comisión Permanente probablemente se remonta al siglo XIII en el reino de Castilla, ya que durante el tiempo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una Comisión compuesta por dos miembros de cada una de las cuatro clases sociales en que se dividía la Asamblea Parlamentaria en aquél tiempo. Esta Comisión se encargaba de reemplazar a las Cortes en dos de sus principales funciones: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros.

Posteriormente esa figura aparece en la Constitución de Cádiz de 1812 con el nombre de Diputación Permanente de Cortés, con las facultades de velar por la observancia de la Constitución, de las leyes y de convocar a cortes extraordinarias.

En la Constitución de 1824, ésta figura se introduce bajo el nombre de Consejo de Gobierno, el cual funcionaría sólo durante los recesos del Congreso General, aunque sólo estaría integrado por miembros del Senado.

José María Luis Mora, al tratar de explicar la existencia de este Consejo de Gobierno, afirmaba que "su finalidad era reemplazar en muchos casos la falta de las Cámaras para funciones que le son propias y que en muchos casos deben ejercerse cuando ellos están en recesos"²⁹

En el proyecto constitucional de 1856, se propuso un título compuesto al que se denominaba "Consejo de Gobierno", cuya utilidad sería funcionar durante el receso del Congreso. Esta denominación no fue del todo aceptada por lo que al aprobarse el proyecto, se sustituyó al consejo por una Diputación Permanente, consagrada en el artículo 73 que establecía, que cada Estado o Territorio de la Federación tendría un representante en el seno de esta diputación. Cuando la Constitución fue aprobada, nuestro país solamente contaba con 25 Entidades Federativas incluyendo al Distrito Federal. Pero al aparecer los Estados de Coahuila, Hidalgo, Campeche y Morelos, necesariamente tuvo que ser modificada la redacción primitiva del artículo 73 no sólo para dar intervención al senado, sino para proporcionar una igual representación a los estados.

Por ello, en lugar de fijar un miembro por cada estado o territorio, se convino en establecer en 29 el número de legisladores que integrarían la Diputación Permanente.

²⁹ Citado por Héctor Dávalos Martínez. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, Editada por la Unam. 1980, pág. 330.

De la misma forma en que muchos preceptos de la Constitución de 1857 fueran intriducidas al Texto Constitucional de 1917, así también fue adoptado eol artículo 73 en el 78 que subsiste, casi con la misma redacción que el anterior. El problema de tal dispositivo se presentó cuando se incrementó el número de los Estados por lo que se tuvo que *designar un mayor número de legisladores*. Al respecto se presentaron diversas iniciativas de reforma, donde se planteaba la conveniencia de modificar la proporción de los integrantes de la *Comisión*. Este número fluctuó entre los 45 y los 37 legisladores que a la fecha prevalecen.

De esta manera, nuestro artículo 78 dsipone que: "Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular de las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto."

De este precepto se desprende que la Comisión Permanente es un órgano colegiado mixto que reúne en su seno a miembros de ambas Cámaras en forma desproporcional. Esta desproporcionalidad ha suscitado severas críticas ya que se dice que debido esta desigualdad no existe representación proporcional de cada una de las Cámaras, y además existe una tendencia monopartidista, misma que desde nuestro punto de vista, ha ido disminuyendo con la inclusión de miembros de partidos opositores. Ahora bien, ¿cuáles son las facultades que constitucionalmente se atribuyen a la Comisión Permanente?

El artículo 79 nos da la respuesta en forma precisa: "La Comisión Permanente además de las atribuciones que expresamente la confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

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

II - Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III.- Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante los recesos de Congreso de la Unión la *siniciativas de ley y proposiciones* dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictámen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que se despachen en el inmediato perío de sesiones;

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

V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI.- Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esta falta;

VII.- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII.- Conceder y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores; y

IX.- Derogada."

Además se encuentran otras no consignadas en ese artículo, como son las que se establecen en el artículo 29,76 fracción V y 85 constitucionales. De las facultades apuntadas podemos señalar, que no todas son propias de la Comisión Permanente, y que por lo tanto, únicamente pueden ser ejercidas en los recesos de sus titulares ya sea, el Congreso de la Unión en conjunto, o de la Cámara de Diputados o de Senadores por separado.

Ello motiva que diversos autores sostengan lo inútil que resulta la existencia de la Comisión Permanente. Por mi parte me uno al criterio sustentado por todos ellos y propongo la desaparición de la Comisión Permanente, en virtud de que, las facultades que a esta corresponden, son propias del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras y por lo tanto, su desaparición no alteraría el orden constitucional. Lo que podríamos considerar prudente, es el funcionamiento permanente del Congreso de la Unión, ya que al igual que los otros dos poderes que funcionan de manera permanente, el Congreso de la Unión *tendría más tiempo para revisar los preceptos constitucionales y de ajustar las leyes a las necesidades del Estado actual Mexicano.*

3.3.2 REQUISITOS PARA SER DIPUTADO Y SENADOR.

Los requisitos para ser Diputado y Senador se encuentran comprendidos en los artículos 55 y 58 de nuestra Carta Magna. Dado que estos requisitos no difieren entre sí (con excepción del relativo a la edad), los analizaremos de manera conjunta.

El primero de los referidos artículos expresa lo siguiente: "Para ser Diputado y se requieren los siguientes requisitos:

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

II.- Tener 21 años cumplidos al día de la elección;

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva 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.

IV.- No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se realice la elección, cuando menos 90 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 90 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, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno de los Estados no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones, sino se separan 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 respectivos jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

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

Por su parte el artículo 58 manifiesta: "Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, con excepción del de la edad que será de 30 años cumplidos al día de la elección."

Pues bien, el primero de los requisitos establece que para poder formar parte del Congreso de la unión, es indispensable ser ciudadano por nacimiento en pleno uso de sus derechos. Este requisito resulta lógico si partimos de la idea de que el ejercicio del cargo de Diputado o Senador, es un cargo que implica el desarrollo de una función política; luego entonces, el aspirante debe tener un vínculo estrecho con la sociedad a la que va a representar.

En cuanto al pleno ejercicio de sus derechos, significa el no estar comprendido en alguno de los supuestos que privan o suspenden los derechos de un individuo, esto es, los contemplados en los artículos 37 y 38 constitucionales que establecen lo siguiente:

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana se perderá en los siguientes casos:

I - Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público por extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero

II.- Por residir durante 5 años continuos en el extranjero;

C) La ciudadanía mexicana se pierde por:

I.- Aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II.- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV.- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V.- Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional;

VI - En los demás casos que fijan las leyes. En el caso de las fracciones II o IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la Ley Reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado."

Por su parte el artículo 38 dispone: "Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I - Por falta de cumplimiento, sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal, por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

IV - Por vagancia o ebriedad consuetudinaria declarada en los términos que prevengan las leyes;

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión y hasta que prescriba la acción penal; y

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión "

Por su parte, la fracción II es producto de la reforma que en el año de 1972 sufrió el artículo 34, luego de los trágicos acontecimientos que dejaron huella en la historia nacional ocurridos en 1968. Tratándose de los Diputados, en el texto original de la Constitución de 1917, se estableció como edad mínima la de 25 años para poder desempeñar este cargo. Posteriormente, debido a la dramática explosión demográfica que experimentó nuestro país, se pensó en reducir la edad a la que se alcanza la ciudadanía de los 21 a los 18 años para permitir el acceso a un significativo sector de la población, en la vida política de nuestro país.

Ahora bien, al decir del maestro Tena Ramírez, "nada tiene de extraño que se exija una edad superior a los 21 años para ser diputado o senador, pues las funciones que estos desempeñan son más delicadas que las de la simple ciudadanía."³⁰

³⁰ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed. México Ed. Porrúa S. A. 1980 pág. 268

Por ello, la Constitución exige como requisito esencial, la edad superior a los 21 años. Tratándose de los *senadores*, la *edad requerida* para ocupar este cargo, es de 30 años cumplidos al día de la elección. Esta diferencia de edades, obedece sin lugar a dudas, a que se quiso hacer del Senado un cuerpo equilibrador que frene la actividad de la otra Cámara, lo que se consigue con la *mayor edad de sus miembros*. Si aunamos a esto el hecho de que se quiso seguir el modelo romano en el sentido en que el Senado debe tener una mayor reflexión, meditación y prudencia, es lógico que para ser senador se requiera una edad superior a la exigida para los *diputados*.

En la fracción III se establece la exigencia de ser originario del estado en que se celebre la elección o bien, vecino de este con una residencia efectiva de por lo menos seis meses.

Esta fracción ha sido objeto de diversos ataques, ya que se estima que los diputados representan a todo el pueblo y no a un distrito en particular; por lo tanto resulta inútil tal exigencia. *Nosotros nos unimos parcialmente a dicho criterio*, ya que si bien es cierto que los diputados son representantes del pueblo, también lo es que éstos deben tener un mínimo de apego con el distrito que los elige para plantear sus propuestas de trabajo, dar a conocer sus objetivos, así como para escuchar y conocer de los problemas de la comunidad que lo elige.

En las fracciones IV y V, se establece qué funcionarios públicos están incapacitados de manera condicionada para figurar como candidatos a diputados o senadores.

El objeto fundamental para de este requisito, es promover que en el proceso electoral no exista por parte de los funcionarios públicos, pretensiones ilícitas que alteren la libertad del voto dentro de los comicios.

Por su parte, la fracción VI, establece una incapacidad política absoluta para los miembros de cultos religiosos, *originado por la separación de las dos instituciones* que no solamente en nuestro país, sino en todo el mundo, han tenido grandes divergencias, cuyo enfrentamiento ha provocado las más sangrientas luchas. Por ello se pensó que nada sería mejor que establecer una *separación entre estos dos órdenes* para evitar la proliferación de intereses mezquinos.

Finalmente, en la fracción VII se establece la figura de la no reelección parcial para desempeñar los cargos de diputado y senador. Este punto reviste una gran importancia en virtud de las consecuencias que origina; por ello, hagamos una breve referencia a los cambios que esta figura ha sufrido:

En noviembre de 1932 se presenta una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional revolucionario, relativa a una serie de modificaciones a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115. En esa iniciativa se señalaba que en la convención del partido llevada a cabo en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre anterior, había sido aprobada la *incorporación del postulado de la no reelección*, conforme a los siguientes aspectos:

1°.- El gobernador constitucional designado por elección popular directa, en un proceso ordinario o extraordinario, en ningún caso y por *ningún motivo podría ocupar* el cargo ni aún con el carácter intrerino;

2°.- Nunca podrían ser reelegidos para el período inmediato, el gobernador sustituto, o el designado para cumplir el período en falta absoluta del constitucional;

3°.- Los gobernadores no podrían ser electos senadores o diputados durante el período de su encargo;

4°.- Los senadores tampoco podrían ser reelectos para el período inmediato. En este sentido se estableció que los diputados y senadores suplentes podrían ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubiesen estado en el ejercicio de sus funciones, en tanto que los senadores y diputados propietarios, no podrían ser elgidos para el período inmediato con el carácter de suplentes;

5°.- Los diputados de las legislaturas de los Estados, tampoco podrían ser electos para el período inmediato, con las mismas restricciones que señalaron en el punto anterior, por cuanto a los propietarios y suplentes;

6°.- Los presidentes municipales, los regidores y síndicos de los ayuntamientos elegidos popularmente, tampoco podrían ser reelegidos para el período inmediato;

7°.- La duración del período de los diputados sería de tres años y la de senadores de 6, renovándose la Cámara de estos últimos totalmente y no por mitad como se hacía hasta la fecha.

Señalaba también la iniciativa, que en acatamiento de lo resuelto por la Convención celebrada en Aguascalientes, el Comité Ejecutivo Nacional presentaba ante la Cámara de Diputados esa iniciativa con el propósito de introducir las reformas necesarias para la aplicación del principio de la no reelección.

El dictámen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, señaló que con la iniciativa propuesta por el Partido Nacional revolucionario, se trataba de consignar el principio de la no reelección de una manera rígida para el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados; y de manera restrictiva para los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos de los Ayuntamientos, para los Diputados Federales y Locales y para los Senadores; ampliando por otra parte el período para el ejercicio del Poder Legislativo Federal.

Convenía en que, con la historia en la mano, la reelección en nuestro medio social y político es un atentado a nuestra democracia; que la movilización obligada de los titulares del Ejecutivo se hace necesaria como garantía para la libertad del sufragio; que el gobierno de un hombre solamente debe durar lo estrictamente indispensable para que no le sea posible organizar su despotismo; que la no reelección debe ser, con el sufragio efectivo, necesario antecedente de la no imposición.

En cuanto a los integrantes del Poder Legislativo Federal y Local, manifestaron no haber antecedentes en la historia constitucional mexicana, y que realmente podrían presentarse algunas dificultades por que los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes, el espíritu de la ley y a ello se opone la movilidad de sus funcionarios.

Por esto, el dictámen agregaba que la no reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo, traería consigo un grave inconveniente, por que siendo muy numerosos en sus grupos colegiados, con dificultad se podría encontrar en cada período una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular.

En la Cámara de Senadores, la iniciativa fue acogida y revisada emitiéndose los siguientes puntos favorables de la reforma constitucional

- 1- Se señaló que debía ampliarse la capacidad electoral pasiva, es decir, la de ser elegido, para defender el sufragio y superar la explicable desconfianza de una considerable parte del electorado.
- 2-.- En seguida se agregaba que con un sufragio mejor defendido y por lo mismo más auténtico, se proporcionaba al pueblo una base firme para la vida legal de sus instituciones.
- 3- La ampliación de los períodos electorales, tanto de los senadores como de los diputados, se consideraría a título de experimental para orientar mejor la actividad de los representantes ante el Congreso, ya que la prohibición de su reelección inmediata en caso de ser aceptada, podría privar a diputados y senadores de un mayor tiempo de preparación. Por ello se consideraba que la medida de la prohibición de reelección inmediata, debía ser adoptada con el carácter de experimental hasta en tanto se estableciesen fehacientemente las bondades o las deficiencias del sistema.
- 4- La renovación total de la Cámara de senadores tendría como consecuencia la supresión de indeseables desigualdades entre senadores y presuntos senadores, por lo que se refería a la calificación de credenciales y a la discriminación entre senadores antiguos y nuevos, respecto de la fuerza adquirida por el tiempo que los primeros hubieren estado en ejercicio de las funciones senatoriales.

A pesar de que en 1964 fue presentada otra iniciativa que se pronunciaba a favor de la reelección ilimitada de los legisladores, en el texto constitucional se optó por adoptar el sistema de la reelección parcial, en el sentido de que sólo para el período inmediato los diputados y los senadores están impedidos para desempeñar ese cargo, más no así para los períodos subsecuentes.

En la actualidad este sistema ya no funciona, en virtud de que la realidad misma, se ha encargado de demostrar lo inconveniente que resulta esta prohibición parcial en el Poder Legislativo. Por mi parte considero oportuno suprimir este sistema, con la consecuente posibilidad de que diputados y senadores puedan reelegirse; con esto se propiciaría que dichos funcionarios tuvieran un acercamiento necesario con la población que lo elige, y un desempeño ético en el cumplimiento de sus funciones.

3.3.3 FACULTADES.

Como quedó establecido, el Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el ejercicio del Poder Legislativo Federal, consistente en la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales, generales y coactivas, a que necesariamente debe ceñirse la conducta de todo individuo. Su existencia, facultades y funcionamiento, derivan de la Ley Fundamental, quien específicamente en sus artículos 73,74,75,76 y 77 establece las facultades que corresponden que corresponde tanto al Congreso de la Unión como a la Cámara de Diputados o de Senadores en forma separada. Los citados preceptos disponen lo siguiente: "El Congreso de la Unión tiene facultad.

I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal,

II.-(Derogada);

III.-Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, siendo necesario al efecto:

1°.-Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de 120.000 habitantes por lo menos;

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

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

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

5°.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6°.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo exámen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate

7º - Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados;

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso,

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

VI -Derogada;

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

VIII - Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional: Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contaten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal la hará llegar un informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubieren realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de representantes dl Distrito federal, al rendir la cuenta pública;

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

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos,minería,industria cinematográfica,comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

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

XII - Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

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

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

XV - Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar, disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que lo formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los Estados la facultad de instruírla conforme a la disciplina prescrita en dichos reglamentos;

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

1º.- El Consejo de salubridad general dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2º. - En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas del País, el Departamento de salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionada por el Presidente de la República;

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

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

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

XVIII - Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas;

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

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

XXI.-Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Las autoridades federales podrán conocer también de delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII.-Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV.- Para expedir la Ley orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV.- Para establecer,organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas,observatorios y demás institutos líquidos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los esatblecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI - Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea

con el carácter de sustituto, *interino* o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

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

XXVIII.- Derogada;

XXIX A.- Para establecer contribuciones:

1°.- Sobre el comercio exterior

2°.-Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;

3° -Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4°.-Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5°.-Especiales sobre:

- a) Energía Eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

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

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

XXIX D.-Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan

como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarias;

XXIX F.-Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación y difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico,

XXIX H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus; resoluciones;

XXIX I.- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados y el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX J- Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los Estados, el Distrito federal y los Municipios, asimismo de la participación de los sectores social y privado;y

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

Por su parte, el artículo 74 establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.-Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II.-Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la *Contaduría mayor*;

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

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiéndolo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como cambiar o revisar la Cuenta Pública del año anterior;

El Ejecutivo hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si el exámen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda, apareciesen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión dentro de los 10 días primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente debiendo comparecer en todo caso, el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motive;

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de ésta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren;

VI.- Derogada

VII - Derogada;

VIII -Las demás que le confiere expresamente esta Constitución "

Por su parte el artículo 75 también dispone otra de las importantes facultades correspondientes a la Cámara de Diputados: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo."

Por lo que hace a las facultades de la Cámara de Senadores, el artículo 76 establece lo siguiente: "Son facultades exclusivas del Senado:

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

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes Diplomáticos, Cónsules generales 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 en el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, 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 un gobernador se hará por el Senado, a propuesta de terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, en los recesos de 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 ocurre con ese fin al Senado, o cuando, *con motivo de dichas cuestiones*, 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 facultades 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 redunden 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 la atribuye."

Finalmente, el artículo 77 señala las facultades que cada una de las Cámaras puede ejercer sin la otra: "Cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra:

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

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

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

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros electos por el principio de representación proporcional, deben ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

Como podemos apreciar, de la simple transcripción de las facultades que corresponden al Poder Legislativo, podemos deducir, que constitucionalmente, éste órgano representa, el ejercicio de una de las funciones de mayor trascendencia para el debido funcionamiento del Estado, esto es, la representación del pueblo.

Sin embargo, en la República Mexicana, a pesar de que las facultades que corresponden a dicho órgano han ido en aumento, de nada han servido para justificar el importante papel que como parte indispensable en la División de Poderes debe desempeñar. Entre los factores que han propiciado tal anomalía, encontramos por una parte, la preponderancia del Poder Ejecutivo en la vida política del país, misma que se ha manifestado en el hecho de que el desempeño de los otros poderes no se mantenga al nivel constitucional que le corresponde; por otra parte, los intereses mezquinos surgidos hacia el interior del Congreso, impiden tomar las decisiones más acertadas para la sociedad entera, trae como consecuencia inevitable el estancamiento de nuestros ordenamientos jurídicos y por supuesto, el estancamiento de nuestra vida constitucional.

3 3.4 FUNCIONAMIENTO.

Una vez contemplada la forma en que se estructura el Poder Legislativo, los requisitos para ser Diputado y Senador, así como las facultades que le corresponde, pasemos al análisis de su funcionamiento.

Los artículos 65 y 66 de nuestra Carta Magna establecen los períodos en que el Congreso de la Unión puede ejercer sus funciones legislativas en los siguientes términos:

ART.65 : "El Congreso de la Unión se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. En cada período de sesiones ordinarias del Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica."

ART. 66: "Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el

31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República."

De manera extraordinaria, la Constitución también prevee la celebración de sesiones, cada vez que para ese objeto convoque la Comisión Permanente y en las que los legisladores sólo se ocuparán del asunto por el cual se les hubiere convocado. (artículo 67)

Así pues, por disposición constitucional existen dos períodos ordinarios de sesiones: el primero de ellos inicia el 1º de septiembre de cada año, y concluye el 15 de diciembre pudiendo prolongarse hasta el 31 de diciembre, en los casos en que el Presidente de la República inicie su período constitucional. El segundo período comienza el 15 de marzo para concluir el 30 de abril de cada año. En dichos períodos, el Congreso de la Unión se encarga del estudio, discusión y aprobación de las iniciativas de ley que se presenten, así como de los demás asuntos que le corresponden conforme a la Constitución y a su Ley Orgánica.

Ahora bien, ¿cuáles son los requisitos indispensables para la instalación del Congreso? La representación nacional constituida por el Congreso de la Unión sólo puede efectuarse mediante su debida integración. En este sentido, la Constitución señala en su artículo 63 el número mínimo de legisladores que en cada una de las Cámaras debe concurrir para que estos puedan actuar válidamente.

Así pues, señala que las Cámaras no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad de sus miembros, esto es, para la Cámara de Diputados se exige un mínimo de 251 legisladores, mientras que para la Cámara de Senadores un mínimo de 129. Los miembros que concurren deberán reunirse el día señalado por la Constitución y deberán compeler a los ausentes para que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la prevención de que si no lo hiciesen, se entenderá que no aceptan su cargo procediéndose a llamar a los suplentes, quienes sino concurren en igual plazo, motivarán que se declare vacante el cargo y se convocará a nuevas elecciones. Esta disposición realmente nos parece absurda toda vez que, si los períodos de sesiones son tan cortos, no debería desperdiciarse tan vital lapso de tiempo en la realización de todo un procedimiento de suplencia.

Asimismo, el citado precepto también establece que los Diputados o Senadores que falten 10 días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el período inmediato, procediéndose desde luego, a llamar a los suplentes para que a la mayor brevedad posible, se presenten a desempeñar su cargo.

Otra situación prevista en el citado precepto, es la responsabilidad en que incurren los Diputados y Senadores electos que no se presenten a su respectiva Cámara a desempeñar su cargo, y también para los partidos políticos que habiendo postulado candidatos, acuerden que sus miembros que resultaren electos, no se presenten a desempeñar sus funciones.

Una vez instalado el Congreso, ¿de qué manera se llevan a cabo sus sesiones? En el artículo 69, se prevee una situación que debe ser resaltada en este punto: la recepción por parte del Congreso del informe que debe rendir anualmente el Presidente de la República.

Mediante esta disposición se impone al titular del Poder Ejecutivo el deber de acudir a la apertura de sesiones ordinarias y presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la Administración Pública del país. Si bien es cierto que el Presidente de la República no está obligado a pronunciar un discurso frente a las Cámaras, también lo es que la tradición político-constitucional de nuestro país ha consagrado el acto del informe presidencial mediante la lectura que hace del mismo ante el Congreso. El hecho de que deba informar al Congreso de la Unión anualmente, es un efecto de la representación popular que este ostenta, más no significa como suele confundirse, que es un toque de parlamentarismo.

Ahora bien, dentro de estos períodos de sesiones, el Poder Legislativo se encarga de ejercer la función que le es propia, esto es, la creación de las leyes.

De acuerdo con el artículo 70 constitucional, toda resolución que emita el Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto. La ley, es una disposición de carácter general, abstracta, impersonal, heterónoma y coercible que versa sobre materias de interés común. El decreto, también es una disposición jurídica que dentro de la órbita de competencia del Poder Legislativo, se expide para regular una situación en particular.

El proceso de formación de las leyes, puede iniciar *indistintamente* en cualquiera de las Cámaras, con excepción de las materias a que se refiere el inciso h) del artículo 72, esto es, los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o reclutamiento de tropas; todos ellos, deberán iniciar de manera exclusiva en la Cámara de Diputados.

El derecho de iniciar leyes, por disposición constitucional corresponde:

- 1.- Al Presidente de la República.
- 2.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- 3.- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados de los mismos, en primera instancia pasarán a la Comisión correspondiente; mientras que las que presenten los Diputados y los Senadores deberán sujetarse a los trámites que establezca el Reglamento de Debates. (artículo 71). El proceso de formación de las leyes, necesariamente debe sujetarse al siguiente procedimiento:

a) INICIATIVA.- Es el acto por virtud del cual, se pone a consideración del Congreso de la Unión una iniciativa o proyecto de ley. Como dejamos establecido, en el artículo 71 se establecen los sujetos facultados para iniciar leyes.

El primero de ellos es el Presidente de la República al cual, le es concedida tal facultad como un medio de colaboración entre el Poder Legislativo y el propio Ejecutivo, en virtud de que este último como representante de la Nación, debe conocer la realidad dinámica del país; por ende, al conocer los problemas y necesidades que éste afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legislativas, a efecto de poder solucionarlos.

En este sentido, también es importante resaltar el hecho de que los particulares, las corporaciones o las autoridades que constitucionalmente no tienen facultad para presentar al Congreso una iniciativa de ley, pueden sin embargo, en ejercicio del derecho de petición entregar en la Cámara de su elección su propuesta de ley; una vez entregada, el Presidente de la Cámara tendrá la obligación de turnarla a la comisión respectiva, con el objeto de que esta dictamine, sobre la conveniencia o inconveniencia de ser discutida. En caso de determinarse la conveniencia de ser discutida tal propuesta, será presentada por los diputados o los senadores que la hubieran acogido, pero ya como

iniciativa propia, para que con ello, se pase al segundo paso que dentro del proceso legislativo debe realizarse: la *Discusión*.

b) *DISCUSION*.- La discusión es el acto por el cual, las Cámaras examinan, reflexionan e intercambian opiniones sobre un proyecto de ley para decidir si la aprueban o la rechazan

c) *APROBACION*.- Por medio de la aprobación, las Cámaras consiente adecuado en todo o n parte un proyecto de ley. Una vez aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, deberá pasar a la otra Cámara para su discusión; si en esta es aprobada, de manera inmediata se remite al Ejecutivo para que este le haga observaciones pertinentes, en caso de no tener alguna objeción, deberá mandarlo publicar en el acto.

Ahora bien, el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, es devuelto a la Cámara de su origen para que nuevamente sea discutido por sus miembros, y si fuere confirmado por las dos terceras partes de sus miembros, pasará de nuevo a la Cámara revisora. Si en ésta fuera aprobada por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara revisora, volverá a la Cámara de su origen con las observaciones que le hubiere hecho; si de nueva cuenta fuera aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, volverá a la Cámara que lo desechó. Si en esta también es aprobado, el proyecto es remitido al Ejecutivo, en caso contrario, dicho proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, la discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas

adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación. Si la Cámara revisora insiste por mayoría absoluta de miembros presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su exámen y votación en las sesiones siguientes.

Finalmente se establece que todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año

d) SANCION.- La sanción dentro del proceso legislativo, es el acto por el que el Ejecutivo aprueba o rechaza la creación de una ley o decreto, ya sea promulgando o vetando el proyecto proveniente del Congreso de la Unión.

La promulgación es el acto por el que el Presidente ordena la publicación de una ley o decreto, previamente aprobados por el Congreso de la Unión. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, ya que de lo contrario, dicha ley o decreto no podrían adquirir su carácter obligatorio.

Por su parte, el derecho de veto consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que le hubiesen sido presentados por el Congreso de la Unión. El término para el ejercicio de este derecho, lo encontramos en el inciso b) del artículo 72 cuando dispone: " b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido."

El ejercicio de este derecho no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entren en vigor, sino que constituye una formulación de objeciones a fin de que, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras; una vez en éstas, dichas objeciones pueden ser estudiadas nuevamente para ser aprobada una disposición complementada, o definitivamente ser ignoradas, para lo cual, el Presidente debe proceder a

la promulgación respectiva. Así lo dispone el artículo 72 en cuyo inciso c) manifiesta: "c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con las observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido nuevamente por esta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora.. si por esta fuese sancionada por la mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."

El derecho de veto también tiene algunas limitaciones, ya que el Presidente de la República no podrá hacer observaciones a las resoluciones que emita el Congreso o alguna de las Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente, ni a la Ley Orgánica del propio Congreso de la Unión.

e) PUBLICACION E INICIACION DE LA VIGENCIA.- La publicación es la notificación que se hace a la Nación de la creación de una ley o de la expedición de un decreto, através de los instrumentos especialmente creados para tales fines, esto es, através del Diario Oficial de la Federación y de las Gacetas de los gobiernos locales. Una vez publicada una ley, el siguiente paso es la iniciación de su vigencia, esto es, apartir de cuándo adquiere su carácter obligatorio. En nuestro Texto Constitucional, no encontramos disposición especial que contenga tal situación; sin embargo, en los artículos 3 y 4 del Código Civil, contempla dos fórmulas para la iniciación de la vigencia, sea por el método sucesivo o por el método sincrónico. Tal situación a llevado a considerar a algunos tratadistas como una verdadera "aberración constitucional", ya que sostienen *disposición tan importante no debió dejar de ser contemplada por la Ley Fundamental*

En criterio particular considero importante, la inserción de un dispositivo especial en nuestra Carta Magna, que contemple de manera precisa, el momento en que una ley adquiere su carácter obligatorio; por supuesto, sin menoscabo de que también se contemple en nuestra legislación civil.

No podemos cerrar nuestra modesta exposición en lo concerniente al Poder Legislativo, sin hacer un breve comentario sobre el papel que desempeña dicho poder en la vida política de nuestro país.

No solamente por las facultades constitucionales que le han sido atribuidas, sino por la trascendente labor que ha realizado dentro del proceso de transformación de nuestro régimen político, la existencia del Poder Legislativo ha sido determinante, a pesar de que en los últimos sexenios, su actuación se ha visto subordinada a las pretensiones del Poder Ejecutivo, olvidando que su investidura conlleva la facultad y la obligación de actuar de manera independiente y en atención al mandato no del Presidente en turno sino al del pueblo mexicano, que mediante su sufragio los llevó a ocupar sus curules en el Congreso.

Para fortuna de todos, esperemos, estos tiempos hayan quedado atrás ya que con la composición pluripartidista del nuevo Congreso, donde ninguno de los partidos tiene mayoría, se motivará que el Presidente de la República convenza a cuando menos la mitad de los legisladores, de las bondades de las iniciativas que proponga, así como de la necesidad de transformar tales iniciativas en leyes, de lo contrario, simplemente no podrá gobernar. De ello deriva la importancia del nuevo Congreso

Desde nuestro punto de vista, en la próxima LVIII legislatura, las fracciones parlamentarias deberán trascender las diferencias partidistas para dar atención a los problemas de la sociedad. Deberán superar el hecho de que ahora el Poder Ejecutivo esté representado por el miembro de un partido distinto al que por 70 años se mantuvo en el poder, y no oponer resistencias infundadas hacia el interior de las Cámaras al someter a consideración cualquiera de sus iniciativas. Deberán comprender que la relación necesaria con el Ejecutivo no se funda en el antagonismo sólo para demostrarse que aún conservan algo de lo que fuera su poder; pero sobre todo lo más importante en nuestros nuevos legisladores estará en comprender que el equilibrio y colaboración de poderes no significa subordinación de un poder a otro, sino por el contrario, representa el ejercicio digno con que cada uno realice sus funciones.

Nos encontramos en un momento histórico que hará posible la realización de un cambio, donde a través de la transformación ética y responsable en el ejercicio de las

atribuciones del cuerpo Legislativo, se permitirá lograr el equilibrio y el respeto en el desempeño de las funciones de los Poderes Federales para el siglo XXI.

3.4 EL PODER JUDICIAL.

El término Poder Judicial, dentro de la República Mexicana, es empleado cotidianamente, en dos sentidos: desde el punto de vista orgánico y desde el punto de vista funcional. Desde el punto de vista orgánico, denota a la judicatura misma, como conjunto de tribunales Federales, estructurados jerárquicamente para el desempeño de sus funciones, dotados de distinta competencia. En tanto que desde el punto de vista funcional, representa la actividad que los órganos judiciales Federales desempeñan, sin que necesariamente sean jurisdiccionales, pues por excepción su ejercicio, comprende actos administrativos; asimismo esos órganos judiciales Federales pueden ser administrativos o legislativos, como cuando el Legislativo a través de sus Cámaras, tramita el proceso de desaforación y por ende desempeña una función jurisdiccional o cuando el Presidente de la República en el caso de los Tribunales del Trabajo emite actos administrativos que orgánicamente no dependen del Poder Judicial Federal o lo que sucede con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y otros tribunales de carácter administrativo. Hecha la aclaración anterior, pasemos al análisis de la estructura del Poder Judicial.

De acuerdo con el artículo 94 se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia de la Nación; en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; Juzgados de Distrito; Tribunal Electoral y por un Consejo de la Judicatura Federal. ¿De qué manera se estructuran cada uno de estos?, pasemos al análisis de los mismos.

3.4.1 LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

De conformidad con el artículo 2º De la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia se compondrá por once ministros y su funcionamiento será en Pleno o en Salas. La Suprema Corte de Justicia contará con un presidente, electo entre los miembros que conforman a la Suprema Corte cada cuatro años, el cual no formará parte de las Salas que conforman la Corte, mismo que no podrá ser reelecto para el período inmediato.

La Suprema Corte tendrá cada año dos períodos de sesiones: el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto para concluir el último día hábil de la primera quincena de diciembre

Como dejé apuntado anteriormente, una de las formas en que puede funcionar la Suprema Corte, es en Pleno que como su nombre lo indica, estará conformado por once ministros, aunque para realizar sus audiencias, bastará la presencia de siete ministros, con excepción del supuesto previsto por el artículo 105 fracción primera penúltimo párrafo y fracción segunda del texto Constitucional, esto es, tratándose de las controversias que versen sobre disposiciones generales de los Municipios y de los Estados impugnados por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados; del Presidente de la República y el Congreso de la Unión o con cualquiera de sus Cámaras; entre dos poderes de un mismo Estado o sobre dos órganos de gobierno del Distrito Federal

Asimismo, se prevee que el Pleno de la Suprema Corte pueda sesionar de manera ordinaria o extraordinaria, en cuyo caso cualquiera de los miembros deberá presentar solicitud ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que emita la convocatoria correspondiente. Las sesiones de la Suprema Corte por regla general deberán ser públicas con excepción de los asuntos previstos por el artículo 11 de la propia Ley Orgánica, en cuyo caso deberán ser privadas

Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia serán tomadas por unanimidad de votos, salvo los casos comprendidos en el artículo 105 fracción primera penúltimo párrafo y fracción segunda, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos de

los miembros presentes. Los ministros sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes al discutirse el asunto; en caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión y si en esta tampoco hubiere mayoría, se desechará el proyecto y el presidente de la Corte designará a otro ministro para que formule un nuevo proyecto y sea sometido a discusión. En caso de que en esta sesión también hubiera empate, el presidente de la Corte tendrá voto de calidad.

Cuando alguno de los ministros no estuviere conforme con la resolución tomada, podrá formular su voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

Las atribuciones que corresponden a la Suprema Corte se encuentran contenidas en el artículo 10, mientras que las atribuciones de la Corte en Salas se contienen en el artículo 21.

Ahora bien, en cuanto al funcionamiento de la Suprema Corte en Salas, encontramos que estas pueden sesionar con la concurrencia de cuatro de sus cinco miembros, sus sesiones al igual que el Pleno deberán ser públicas con excepción de que a su juicio así lo exija la moral o el interés público.

Las resoluciones deberán ser tomadas por unanimidad de votos de los ministros, quienes no podrán abstenerse de votar sino en los casos de tener impedimento legal o cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto. Si al llevarse a cabo la votación de un asunto no se obtuviera la mayoría, el presidente de la sala turnará a otro ministro el asunto para que elabore un nuevo proyecto y con ello se someta el asunto a una nueva discusión. Si a pesar de tales medidas no se obtuviera la mayoría al votarse, el presidente de la Suprema Corte nombrará por turno a un integrante de la otra sala para que asista a la sesión correspondiente a emitir su voto. Cuando con la intervención de dicho ministro se obtuviere dicha mayoría, el presidente de la Sala tendrá voto de calidad.

En términos del artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los acuerdos generales expedidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, las Salas podrán remitir para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito, los amparos en revisión ante ellas promovidos, siempre que respecto de los mismos se hubiere establecido jurisprudencia. En los casos que un Tribunal Colegiado de Circuito

estime que un asunto debe resolverse por el Pleno o una Sala de la Corte, lo hará del conocimiento de los mismos para que determinen lo que corresponda.

3.4.2 TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

La Estructura y funcionamiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, se encuentra comprendido en los artículos 33 a 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En el artículo 33 de la citada ley se establece que dichos tribunales se encuentran conformados por tres magistrados, un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y demás empleados que determine el presupuesto.

Cada Tribunal Colegiado nombrará a su presidente, el cual durará un año en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato. Dentro de las atribuciones que corresponden a los presidentes de los Tribunales Colegiados, figuran la de llevar la representación y correspondencia oficial del Tribunal, turnar los asuntos entre los magistrados que integren el tribunal, dirigir el debate y conservar el orden durante sus sesiones, firmar las resoluciones del tribunal con el magistrado ponente y el secretario de acuerdos.

Los magistrados listarán los asuntos con tres días de anticipación y serán resueltos en su orden. Las resoluciones tomadas por los Tribunales Colegiados, se tomará por unanimidad de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal. Al igual que en la Suprema Corte de Justicia, el magistrado que disintiere de la mayoría, podrá emitir su voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

Las atribuciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, se encuentran contempladas en el artículo 37 de la citada Ley Orgánica.

Además de estas atribuciones se prevee el establecimiento de Tribunales de Circuito especializados en las diversas materias a que se refiere el citado artículo 37. Cuando se establezcan en un circuito en materia de amparo varios tribunales colegiados con

residencia en un mismo lugar que no tengan jurisdicción especial, o que deban conocer de la misma materia, tendrán una oficina de correspondencia, que recibirá las promociones, las registrará por orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al tribunal que corresponda, de conformidad con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal

3.4.3 TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.

Los Tribunales Unitarios de Circuito están conformados por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Los Tribunales unitarios que tengan asignada una competencia especializada, conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 29 de conformidad con lo previsto en los artículos 50 a 55 de esta la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

Cuando en un circuito se establezcan dos o más tribunales unitarios con idéntica competencia y residencia en un mismo lugar tendrán una oficina de correspondencia en un mismo lugar tendrán una oficina de correspondencia común, que recibirá las promociones, las registrará por orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al tribunal que corresponda de acuerdo con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal.

Cuando un magistrado estuviera impedido para conocer de un asunto, conocerá el tribunal inmediato más próximo, tomando al efecto en consideración la facilidad de las comunicaciones y mientras se remiten los autos, el secretario respectivo practicará las diligencias urgentes y dictará las providencias de mero trámite.

Las facultades de los Tribunales Unitarios de Circuito, se encuentran establecidas en el artículo 29 de la ley de la materia

3.4.4 JUZGADOS DE DISTRITO.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los Juzgados de Distrito se compondrán de un juez y de los secretarios, actuarios, empleados que determine el presupuesto. Dentro de la República Mexicana se establecerán Juzgados de Distrito en materia penal, civil, laboral, y administrativa.

Los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos en las distintas materias que quedaron establecidas anteriormente.

Cuando se establezcan en un mismo lugar Juzgados de Distrito que no tengan competencia especial o que deben conocer de la misma materia, tendrán una o varias oficinas de correspondencia común las cuales recibirán las promociones, las registrarán por orden riguroso las turnen al órgano que corresponda de acuerdo con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura.

Los Jueces de Distrito, tienen competencia en materia penal, civil, administrativa y laboral, de juicios naturales federales y del juicio de amparo de esas materias, de actos dentro de juicio, fuera de juicio, después de haber concluido el juicio o por terceros extraños a juicio (artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo)

3.4.5 TRIBUNAL ELECTORAL.

De conformidad con el artículo 99 de Nuestra Carta Magna se establece la existencia de un Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Este tribunal se encuentra previsto por el artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que establece las bases a las que deberá sujetarse la organización y funcionamiento de dicho órgano.

El Tribunal Federal Electoral se integra por una Sala Superior y por cinco Salas regionales cuyas sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas. La Sala superior que se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede el Distrito Federal.

Bastará la presencia de cuatro magistrados para poder sesionar válidamente y sus resoluciones serán tomadas por unanimidad. Los magistrados electorales sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. En caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

Las atribuciones que corresponden a dicho órgano se encuentran previstas por el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mientras que las atribuciones de las salas regionales se contemplan en el artículo 195.

3.4.6 CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

El artículo 94 del Texto Constitucional vigente, establece como órgano de administración, vigilancia, y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral al Consejo de la Judicatura Federal, el cual se integrará por siete consejeros pudiendo funcionar en Pleno o a través de Comisiones.

El Consejo de la Judicatura Federal tendrá cada año dos periodos de sesiones, el primero que comenzará el primer día útil del mes de enero que terminará el primer día útil de la primera quincena de julio; el segundo periodo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil del mes de diciembre. El Consejo de la Judicatura estará presidido por el Presidente de la Suprema Corte quien ejercerá las atribuciones que le confiere el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

El Pleno del Consejo de la Judicatura, se integrará por siete consejeros, pero bastará con la presencia de cinco de ellos para funcionar. Las sesiones ordinarias del Pleno, serán privadas y se celebrarán durante los periodos establecidos; asimismo podrá sesionar de manera extraordinaria a solicitud de cualquiera de sus integrantes, misma que deberá presentarse ante el presidente del Consejo con el fin de que emita la convocatoria correspondiente. Las resoluciones del Pleno constarán en actas y deberán firmarse por el presidente y los secretarios ejecutivos respectivos, y notificarse personalmente a las partes

interesadas; esta *notificación* deberá realizarse por conducto de los órganos del propio Consejo o del Juzgado de Distrito que actúe en auxilio de este.

En cuanto a las Comisiones del Consejo de la Judicatura, se integrará por aquellas comisiones pertenecientes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo. Cada Comisión se formará por tres miembros de los cuales uno será proveniente del Poder judicial y los otros dos serán designados por el Ejecutivo y el Senado. Las resoluciones de las Comisiones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal; las propias comisiones se encargarán de calificar las excusas e impedimentos de sus miembros. Las comisiones determinarán a su respectivo presidente y determinarán el tiempo que deba permanecer en el cargo y las funciones que deba ejercer. En aquellos casos en que en los que no fuere posible la resolución de un asunto en comisiones, su conocimiento y resolución pasará al Pleno del Consejo de la Judicatura.

Las atribuciones establecidas para el Consejo se encuentran comprendidas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con diversos órganos a saber, como el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial y el Instituto Federal de Defensoría Pública cuya organización y funcionamiento se encuentran comprendidas en propia Ley Materia.

CAPITULO IV. PERSPECTIVAS DE LA DIVISION DE PODERES PARA EL SIGLO XXI EN LA REPUBLICA MEXICANA.

4.1 RELACIONES ENTRE SI DE LOS PODERES FEDERALES.

Dentro de un sistema de gobierno, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son las que determinan el régimen adoptado en el mismo. La historia de la humanidad en sus diversas etapas, nos muestra los diferentes sistemas que han sido adoptados, sin embargo, en la actualidad básicamente prevalecen dos: el parlamentario y el presidencial

Así pues, dentro de los regímenes Parlamentarios existe una estrecha relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que como podemos apreciar, se busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo manifestada a través del Parlamento, quien se presume representante genuino de aquél. Dentro de los rasgos característicos de los regímenes Parlamentarios encontramos los siguientes:

1. El Ejecutivo designa su gabinete de conformidad con la mayoría parlamentaria.
2. El gabinete tiene un líder al que se denomina primer ministro, y quien se encuentra en una situación jerárquicamente superior en relación con los otros miembros que conforman el gabinete.
3. El gabinete así nombrado, debe actuar con la mayoría parlamentaria a la que pertenece.
4. El primer ministro y su gabinete dependen directamente del Parlamento, en virtud de que el proceso electoral determina el número de ministros que cada partido obtiene en el gabinete.
5. La responsabilidad ante el Parlamento y la opinión pública recae tanto en el Ejecutivo (cuyo titular es el rey) como en el primer ministro y en el gabinete.
6. El Poder Ejecutivo y su gabinete, no se encuentran indefensos ante el Parlamento, ya que el Ejecutivo tiene la facultad de disolverlo cuando considere que han dejado de

representar los intereses del pueblo; en consecuencia, puede convocar a nuevas elecciones.

En los regímenes Presidenciales, los nexos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, revisten matices distintos, entre los que se observan:

1. El Poder Ejecutivo es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno.
2. Los Secretarios de Estado son nombrados de manera discrecional por el Presidente
3. Tanto el Presidente de la República como sus Secretarios de Estados, carecen de responsabilidad ante el Congreso.
4. El Poder Ejecutivo no tiene facultad para disolver al Congreso.
5. El Presidente puede pertenecer a un partido distinto al que tiene la mayoría en el Congreso.

Así pues, en la República Mexicana se adopta un régimen Presidencial por lo que las relaciones entre nuestros tres poderes se establece de la siguiente forma: Con el propósito de establecer un sistema de frenos recíprocos en el ejercicio de la función pública, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece diversas formas en la que uno de los Poderes Federales participa en el ejercicio de otro.

De este modo, el Poder Ejecutivo participa de la función Legislativa al proponer iniciativas de ley ; al expedir leyes tratándose de los supuestos previstos en los artículos 29 y 131 párrafo II; y al promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso. A su vez el Poder Legislativo colabora con el Ejecutivo al ratificar los nombramientos que éste realiza, de los Ministros, Agentes Diplomático, Cónsules Generales, Coroneles, Oficiales superiores del Ejército, Fuerza Aérea Nacionales, empleados superiores de Hacienda y del Procurador General de la República. Asimismo aprueba la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo le presenta; analiza la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; se encarga de aprobar los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente; concede licencias al Ejecutivo para que pueda ausentarse del país y permite la salida de tropas nacionales, el paso o estación de escuadras extranjeras dentro de los límites de nuestro país. También de la función jurisdiccional el Poder Ejecutivo participa al prestar todos los recursos materiales al Poder Judicial, con el propósito de que este pueda ejecutar sus resoluciones; asimismo, tiene la facultad de conceder indultos a reos

sentenciados por delitos de competencia Federal. Por su parte el Poder Judicial se encarga de aplicar las leyes expedidas por el Congreso a los casos particulares y de realizar una de las funciones desde mi punto de vista, más nobles dentro de nuestro orden jurídico: el de controlar la legalidad en la aplicación de las leyes y de los actos emitidos por las autoridades públicas, pero sobre todo, el de velar por el estricto cumplimiento de la Constitución

Como podemos apreciar, con excepción del Poder Judicial, en nuestro sistema constitucional, más que una colaboración entre poderes se establece una grave *interferencia* que impide en muchos aspectos el correcto ejercicio del Poder Público.

Quizás en un principio, la intención de los Constituyentes fue buena, sin embargo, en la realidad histórica que nos acontece, este sistema ya no funciona. Por ello insistimos en una severa reforma constitucional que nos permita obtener una Constitución renovada en diversos aspectos del poder público; para que, mediante el respeto e igualdad de los tres poderes, ninguno pueda adquirir preeminencia sobre otro

Para tales efectos, no sólo es necesario investirlos de competencias distintas y separadas, sino fortalecerlos para hacerlos independientes de los otros. Sólo así podrán limitarse y defenderse entre sí; ahora sí mediante un verdadero sistema de frenos y contrapesos en el equilibrio del poder.

4.2 ACTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD EMANADOS DE LOS PODERES FEDERALES.

Por encima de todo la Constitución, por sobre la Constitución nada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema, crea el juicio de amparo para su autodefensa, por ello es fuente y meta del juicio constitucional, pues ella lo estructura para su propia defensa.

De ahí que el Estado como síntesis ideal del pueblo, territorio y gobierno o como simple diferenciación de gobernantes y gobernados, se somete a la Constitución, pues el no hacerlo resulta abusivo, ya que el gobernante representando alguno de los poderes, Ejecutivo, Legislativo o Judicial, es llamado "mandatario", por que recibe del pueblo un

mandato para gobernar en beneficio de los propios gobernados, sin embargo, es común pensar que gobernante es el que manda, no obstante que es el que obedece, pues quien manda es el pueblo otorgador del mandato al gobernante, imponiéndole el deber de respetar la Constitución.

Por tanto, cuando alguno de los poderes, a través de sus representantes, emite actos violando la Constitución o invadiendo la esfera de competencia de otro poder, esos actos resultan inconstitucionales, entendidos así para efectos del juicio de amparo, por ejemplo cuando el Legislativo crea una ley que nace violando la Constitución, ese acto (ley), es violatorio de la Constitución o cuando el Ejecutivo en cumplimiento a lo previsto por los artículos 29 y 131 párrafo segundo constitucionales, no se ciñe al contenido de esos artículos y por ende viola la Constitución e invade esferas de competencia de otros poderes; o cuando el Poder Judicial no declara la inconstitucionalidad de una ley, a sabiendas que es inconstitucional, por que nace violando la Constitución o no declara inconstitucional los actos del Ejecutivo cuando de explorado conocimiento resultan violatorios de la Constitución.

Es precisamente en ese momento, cuando el Poder Judicial de la Federación, se erige como el protector de la Constitución contra aquellos actos expedidos por los poderes depositarios del poder público, que flagrantemente vulneran los preceptos contenidos en la misma; a través de una institución muy importante denominada, juicio de amparo que a continuación analizaremos.

4.3 EL PODER JUDICIAL FEDERAL COMO ORGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

En la Constitución Yucateca de diciembre de 1840, en su artículo 53 se establece que corresponde a la Suprema Corte de Justicia del Estado, las siguientes atribuciones:

"1 - Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución y contra las providencias del

gobernador o ejecutivo reunido cuando con ellas se hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que estas o la Constitución hubiese sido violada

El artículo 63 de ese pacto disponía: Los jueces de primera instancia ampararan en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Artículo 64 de los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos conocerán sus respectivos superiores con la misma referencia de que se ha hablado en el artículo precedente inmediato, desde luego el mal que se les reclama y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

El autor principal y único de dichos preceptos es don Manuel Crescencio Rejón, pues fue quien juzgó conveniente e indispensable insertar en la referida Constitución, diversas garantías individuales que se consignaban por primera vez en México, tales como, la libertad religiosa, los derechos y prerrogativas del aprehendido, entre otras.

El referido jurisconsulto da competencia a la Suprema Corte de Justicia del Estado para conocer de los juicios de amparo, controlando la constitucionalidad de los actos de los poderes, su legalidad y la protección de las garantías individuales. También con ello se crea la supremacía del Poder Judicial, cabe hacerse notar que el juicio constitucional o juicio de amparo es de origen mexicano, ya que ni el *Write of Habeas Corpus inglés* ni alguna otra legislación es antecedente del citado juicio de garantías.

A mayor abundamiento, don Mariano Otero, a quien también se le atribuye la creación del juicio de amparo, intervino en su formación, pues en el Proyecto de la minoría de 1842 así como en el Acta de Reforma de 1847, en su artículo 25 otorgaba competencia a los tribunales de la Federación para proteger a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le otorga la Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, y la de los Estados, limitándose dicha protección en el caso particular sobre el que versa el proceso, sin hacer alguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Don Ponciano Arriaga en el *Constituyente de 1856-1858*, defendiendo al juicio de amparo, critica el régimen político de tutela Constitucional, establecido en el acta de Reforma de 1847 que crea el sistema de control por órgano político, debe desaparecer y en su caso manejarse el sistema de órgano jurisdiccional, o sea, que la autoridad judicial se encargue de la protección de la Ley Fundamental y con ello propone en su artículo 102 el sistema de protección constitucional por vía y por órgano jurisdiccional, de este precepto surgen los artículos 103 y 104 de ese Pacto Federal; pero León Guzmán en el debate del proyecto suprime el contenido del artículo 102 y propone el contenido del artículo 101 que corresponde en la actualidad al 103 del Pacto Federal de 1917.

Por tanto, el Poder Judicial ahora de la Federación, se revela como un elemento jurídico que tiende fundamentalmente a garantizar tanto la supremacía de la Constitución, como la integridad y observancia de sus preceptos, los cuales se verían sujetos a ser violados sin su existencia; en efecto, el acatamiento que se debe a la Constitución, el cumplimiento de sus preceptos de parte de sus autoridades por ella creadas, serán ineficaces y hasta se puede decir, imposibles de operar, si no existiera un medio tutelador del régimen constitucional que asegure la efectividad y el imperio del principio de supremacía; por ende corresponde y se encomienda al Poder Judicial de la Federación, el espíritu que lo anima de tribunal máximo de la República, el control constitucional, frente a los actos de cualquier autoridad, los que pueden ser reclamados mediante el juicio de amparo, por violaciones a la Constitución o por violaciones a las garantías individuales y sociales de los gobernados.

En consecuencia, es y seguirá siendo el Poder Judicial de la Federación, el órgano de control constitucional para que en la República Mexicana quede incólume e intangible la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.4 PERSPECTIVAS DE LOS PODERES FEDERALES PARA EL SIGLO XXI.

Como dejamos establecido a través del desarrollo del presente trabajo, uno de los dogmas jurídico políticos que mayor importancia revisten dentro de todo orden

constitucional, es precisamente la así llamada División de Poderes, la cual, como *piedra angular* dentro de la estructura de todo Estado democrático, constituye la *base fundamental* para el debido funcionamiento del mismo y por supuesto la *mejor garantía para asegurar la libertad* de sus miembros.

La División de Poderes a pesar de que desde mi punto de vista reviste una denominación impropia; desde su incipiente manifestación con Aristóteles hasta su brillante consagración con Montesquieu, ha tenido y tiene diversas interpretaciones atendiendo a la época y a las circunstancias históricas en que cada doctrinario llegó a formularlas. Sin embargo, todos ellos coincidieron en un mismo punto: la División de Poderes no constituye un *principio doctrinario inmóvil* que una vez logrado debe perpetuarse como tal, sino que *representa la institución política* que debe modificarse y trascender el tiempo para responder a las necesidades y al momento histórico de la sociedad que lo adopta.

Por tal motivo, y uniéndonos a todos esos grandes intérpretes del Estado, hemos llegado al punto de nuestra exposición en que con incotenable agrado, nos permitimos exponer las modestas propuestas que sobre el particular nos ocupa, constituyen el motivo fundamental del mismo.

Pues bien, haciendo una breve remembranza sobre lo ya contemplado en nuestro primer capítulo, una de las mayores necesidades dentro de toda sociedad idealista en proceso de desarrollo, fue precisamente la de dividir el poder público con el propósito de evitar su abuso. Como recordaremos, necesitaron transcurrir largos y sangrientos siglos para que los diversos Estados obtuvieran su libertad y con ella la posibilidad de establecer una nueva alternativa de gobierno.

Fue así como los diferentes países en un intento por evitar las tiranías, adoptaron en sus diversas constituciones el principio de la División de Poderes, como el instrumento idóneo para la consecución de un mismo fin: el *equilibrio del poder*.

De este modo y siguiendo principalmente los modelos políticos de Francia y Estados Unidos, la División de Poderes se introduce por primera vez en nuestro país, en los documentos políticos posteriores a los movimientos de independencia, principalmente con la Constitución de Apatzingán de 1814, en la cual visiblemente podemos observar la influencia

de la Constitución Norteamericana de 1787 y las francesas de 1793 y 1795, *tomando por supuesto algunos rasgos de la Constitución de Cádiz de 1812*

Nuevos y marcados matices adquiere la División de Poderes con el Pacto Federal de 1824; donde se establece el régimen presidencial siguiendo el modelo Estadounidense y donde por primera vez se instituye la vicepresidencia de la República; que como recordaremos nos trajo consecuencias verdaderamente desastrosas para el país.

La necesidad de seguir evolucionando, condujo a la creación de un nuevo Texto Constitucional en 1857 donde se continúa la tradición de consagrar de manera expresa el principio de la División de Poderes, pero a diferencia de los textos anteriores, se le da un toque intermedio entre la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentarismo inglés por entonces en boga. Se establece un sometimiento del ejecutivo ante el Legislativo unicameral y se da un gran paso al introducirse la institución del juicio de amparo como medio de control constitucional.

Ya con la Carta fundamental de 1917, la División de Poderes pretende perfeccionarse y queda definitivamente establecido en el artículo 49, siguiendo las directrices de los anteriores documentos constitucionales, y al igual que ellos también divide el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El propósito fundamental que tuvo el Constituyente de 1916 para establecer este principio de frenos y contrafrenos, fue el de proporcionar un mecanismo constitucional que evitara la concentración del poder en unas cuantas manos; por ello depositó el ejercicio del poder público en tres órganos distintos, no tanto para aislarlos, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros.

Sin lugar a dudas en un principio la intención del Constituyente fue muy buena, sin embargo, ¿qué sucede con la División de Poderes en los tiempos actuales de la República que nos acontece ?

A pesar de que como ya mencionamos, por disposición constitucional el ejercicio de cada uno de los poderes federales se encuentra delimitado, en el campo político se aprecian una serie de alteraciones, que flagrantemente vulneran la aplicación de este principio en detrimento de todos los mexicanos. *Para asimilar mejor esta ideas, analicemos algunos aspectos.*

De acuerdo con el orden constitucional, el Poder Ejecutivo es una función pública en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado. En un principio, el ejercicio de esta función fue encomendada a un grupo de personas. Con posterioridad, se pensó en la conveniencia de que el ejercicio de tan importante función se depositara en una sola persona para lo cual siguiendo el modelo norteamericano, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecieron un Ejecutivo unipersonal a cuyo titular se le asignó la denominación de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Poco a poco y con el transcurrir del tiempo, algunas de las más importantes y elevadas facultades se fueron concentrando en este funcionario con el propósito de fortalecerlo para dar paso a la creación de un Ejecutivo fuerte, al estilo del implantado dentro del régimen presidencial Norteamericano. Sin embargo, no se pensó en las consecuencias que dicho fortalecimiento traería consigo en un futuro próximo.

A pesar de que a la actuación del Presidente se le impusieron ciertas limitaciones dentro de la esfera constitucional, políticamente todos los ciudadanos que con legitimidad o sin ella ocuparon la presidencia en el transcurso de nuestra historia, en mayor o menor grado llegaron a adjudicarse el poder de tal forma que durante su prolongada o breve permanencia en tan codiciado cargo, se observa la tendencia a comportarse como verdaderos tiranos; prueba de ello lo encontramos en la concentración de 70 años de poder en un mismo partido: El Revolucionario Institucional. Esta disociación entre el deber ser y el ser del presidencialismo mexicano –por cierto característico de los pueblos en vías de desarrollo como el nuestro-, obedece sin duda a multitud de factores, principalmente a los inveterados vicios de la política mexicana, pero sobre todo al factor determinante comúnmente llamado "falta de cultura política".

Esta situación proyectada internacionalmente, ha traído como consecuencia una imagen desfavorable de nuestro país frente a las demás naciones, pese a que el Pacto Federal de 1917 es e los más avanzados del mundo, a mayor abundamiento, al introducir garantías sociales en dicho Pacto.

Afortunadamente y para ventura del pueblo mexicano, ha tiempo se produjo el cambio en los pasados comicios del 2 de julio, donde mediante la desición ciudadana se derrumba el peso de más de siete décadas de hegemonía política de complicidad e

impunidad y de los continuos errores que generaron la inmensa pobreza e ignorancia del sector más amplio de la población, para dar paso a la transición del país, de una "dictadura perfecta a una democracia difícil" (como acertadamente lo señala el escritor peruano Mario Vargas Llosa).

El pueblo ya hizo su parte, pues mediante su participación se hizo posible la alternancia. Ahora corresponde a las fuerzas políticas y sociales convertir esta voluntad mayoritaria en un verdadero cambio institucional. Tal objetivo no sería posible sin un adecuado funcionamiento de los Poderes Federales.

Para tales efectos, consideramos oportuno en primer término, una revisión minuciosa al Pacto Federal vigente, que nos permita crear una Constitución renovada en diversos aspectos del ejercicio del Poder Público. Uno de los principales aspectos a contemplar dentro de esta reforma, comprendería el establecimiento de una dualidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo, al instituir la figura de un Jefe de Gobierno como colaborador inmediato del Presidente de la República o Jefe de Estado; lo que traería como beneficio inmediato, la no concentración excesiva de funciones en una sola persona y por supuesto, un mejor desempeño a través de la rendición recíproca de cuentas. Este Jefe de estado podría insertarse dentro del régimen constitucional una reforma al artículo 90, en el sentido de consagrar y otorgar a dicha figura, la dirección, coordinación, y vigilancia de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de conformidad con la supervisión que el Presidente de la República realice de este.

Asimismo, se le otorgarían las facultades de nombramiento y remoción de los titulares de cada uno de los órganos que conforman la misma, teniendo desde luego la posibilidad de denunciar los hechos ilícitos que hacia el interior de estos pudieran suscitarse, ante el órgano competente. Dentro de sus obligaciones figuraría una periódica rendición de cuentas que sobre el resultado de sus gestiones hubiese obtenido. Cabe señalar que el propósito de esta rendición de cuentas, sería el de vigilar de manera constante el debido funcionamiento de la Administración Pública

Asimismo, el Jefe de Gobierno tendría la obligación de pedir la rendición de cuentas al Presidente de la república, con el objeto de mantener vigilada su actuación.

La forma de elección del Jefe de Gobierno al igual que la del Presidente, sería la elección popular directa mediante el sufragio respetado en los procesos electorales cada seis años

En lo concerniente a la esfera de acción del Presidente de la República, como Jefe de Estado le correspondería mediante reforma al artículo 89 en lo relativo a sus facultades, ser el órgano ejecutor de las leyes expedidas por el Congreso de la unión, sin que su facultad reglamentaria pueda traspasar los límites estrictos de la materia administrativa; se encargaría de nombrar y remover a los agentes diplomáticos, cónsules y oficiales superiores de las fuerzas armadas previa aprobación del senado; como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, podrá disponer libremente de ellas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; previa ley del Congreso, estaría facultado para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos; podrá habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas así como designar su ubicación; podrá conceder privilegios exclusivos y por tiempo limitado con arreglo a las leyes, a descubridores, inventores y perfeccionadores

Por lo que se refiere a las facultades comprendidas fuera del citado dispositivo, consideramos debe subsistir la establecida en el artículo 29 (suspensión de garantías), en virtud de que siéndolo el Presidente el representante de la Nación, a él debe corresponder tomar las decisiones que con objeto de mantener la paz pública deban adoptarse. Las facultades que en materia económica le son otorgadas y que se encuentran comprendidas en los artículos 25, 26, 27 y 28, también deben permanecer dentro de su esfera de competencia dada la trascendencia que para el desarrollo nacional revisten.

Tratándose de las facultades establecidas en los artículos 71 (derecho de iniciar leyes), justificamos su existencia, ya que de lo contrario el Poder Ejecutivo no podría establecer ningún freno a la actividad del Legislativo, cuando considere que esta última es contraria al interés general. Dentro de las facultades que consideramos deben ser suprimidas, encontramos la facultad de promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (artículo 89 fracción I) en virtud de que tal facultad es uno de los actos que corresponde al Poder Legislativo y por lo tanto su realización debe corresponder de manera exclusiva al Poder Legislativo. También debe suprimirse la facultad en materia de

nombramientos y remociones de los Secretarios de Estado y empleados superiores de Hacienda, pues recordemos que estos corresponderían al Jefe de Gobierno.

En cuanto a la facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, definitivamente debe desaparecer en virtud de que como puntualizaremos en su momento, con la supresión de la Comisión Permanente, se daría paso al funcionamiento permanente del Congreso de la Unión.

Por último, la facultad establecida en el artículo 131 párrafo II, debe ser suprimida con el propósito de evitar que el Presidente de la República pudiera hacer uso indebido de tal facultad para sufragar aquellos gastos cuyo monto proporcional hubiese sido utilizado de manera ilegal y arbitraria.

Además de tales propuestas, considero importante para el estricto control del Poder Ejecutivo, una reforma a los artículos 108 párrafo II y 110, que en materia de responsabilidad de los servidores públicos debe realizarse

Dentro de un régimen representativo y democrático como el nuestro, se reputan como servidores a aquellas personas cuya función se realiza en beneficio del interés público, social y nacional, mismo que se compromete a proteger dentro de la esfera de facultades que legal o constitucionalmente le son atribuidas.

Como instrumento para proteger tan importante función, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de que tales funciones puedan desempeñar eficientemente las labores correspondientes a sus cargos durante el tiempo que duren estos, dichos funcionarios no podrán ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, salvo que exista la previa declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados. Tales supuestos quedan contemplados en los artículos 108 y 110 del Texto Constitucional vigente, mismos que son reglamentados hasta el año de 1940. Dentro de los motivos que se expusieron, se manifestó la necesidad de la limitación a las atribuciones de los funcionarios y su responsabilidad, en vista de que si el Estado determina la norma de conducta que deben observar los individuos particulares que conforman la Nación, con mayor razón se debe fijar la conducta de los titulares del poder público que pueden transtornar el mismo orden jurídico. Se dispuso que el Estado debía de proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violando la confianza que en ellos se

deposita hacen de la función pública, un medio para satisfacer sus bajos apetitos. Sin embargo, a estos acertados razonamientos, escapó la figura del Presidente como sujeto de responsabilidad no solamente frente a la ley, sino también frente al pueblo que lo elige; únicamente se estableció como causa de responsabilidad para dicho funcionario, la traición a la patria y los delitos graves del orden común sin que se especificaran en qué consisten tales delitos. El motivo fundamental que se tuvo para no incluir al Presidente en dicha reglamentación lo expone el propio Lanz Duret cuando que: "nada es más ridículo y de consecuencias más nocivas para el prestigio de tan alto funcionario como establecer en su contra numerosos casos de responsabilidad y diversas sanciones penales..."³¹

Con ello se advierte la buena intención del Constituyente para otorgar a la función del Ejecutivo una mayor protección para el ejercicio de su cargo. Por supuesto, no advirtieron el peligro que tal inmunidad traería consigo al depositarse el poder en las funestas manos de los subsecuentes gobernantes.

Ahora bien, cabe resaltar que además de lo establecido por el artículo 108, en el artículo 110 se exime al Presidente de la República de la posibilidad de instaurar juicio político en su contra, lo que consideramos verdaderamente desastroso para el debido funcionamiento del Estado. La Constitución es la norma suprema que rige nuestras conductas; por encima de ella no pueden prevalecer ninguna ley, ninguna institución, ninguna persona y por supuesto, ningún funcionario.

Por ello, es de indiscutible importancia terminar con la tendencia de aislamiento y sacralidad todopoderosa de un solo individuo, al modificarse el artículo 108 párrafo II y 110, en el sentido de someter al Presidente de la República a la responsabilidad derivada de la comisión de cualquier hecho ilícito, cometido dentro del período en que dicho funcionario ejerce sus funciones.

A través de la realización de tales medidas, evitaremos continuar con la tradición de los pequeños tiranos que lejos de preocuparse por el interés general, sacrifican el bienestar nacional para satisfacer sus más insanos apetitos.

Ahora bien, ser electo por la mayoría de los ciudadanos, sin lugar a dudas, dota al Presidente de una indiscutible legitimidad, sin embargo, tal hecho no significa que

³¹ Lanz Duret M. *Derecho Constitucional*. citado por Daniel Moreno Derecho Constitucional Mexicano, México Ed. Pax 1973 Pág.

con su triunfo podrá convertir sus propuestas de campaña en *realizaciones concretas*. El futuro Presidente deberá transitar del éxito en las urnas a un éxito aún más difícil de alcanzar: el de gobernar de manera eficaz y responsable, es decir, hacer realidad la oferta política que prometió a todos los mexicanos.

Evidentemente, esta labor sería muy difícil de realizar por él mismo. Por ello, necesitará de la colaboración de los Diputados y Senadores que conformarán la próxima 58 legislatura, no sólo de su partido, sino también de aquellos que contendieron en su contra.

Hasta hace muy poco tiempo, el Presidente no tenía que preocuparse del cuerpo legislativo, ya que mayoritariamente nuestros legisladores eran priistas y prácticamente recibían instrucciones del titular del Ejecutivo, olvidando que su investidura conlleva la obligación de actuar de manera autónoma y de acuerdo al mandato de los electores que con su voto los llevaron a ocupar dicho cargo. En efecto, desde su creación el Congreso de la Unión pareció destinado a albergar únicamente a miembros del partido revolucionario.

El Partido Revolucionario Institucional desde su creación en 1929 se atribuyó la calidad de protector de los logros revolucionarios según sus fundadores, y para dar continuidad a los principios del movimiento armado, debía atribuirse la exclusividad en el cumplimiento de los llamados "objetivos de la revolución". Desde entonces hasta el año de 1940, el Congreso Federal se mantuvo fiel a su origen; sólo accedían a él los hijos predilectos del partido que monopolizaba el poder. Sólo se permitió que ese recinto abriera sus puertas para unos cuantos representantes de la reacción.

La escasa presencia de voces disidentes volvió al Congreso un órgano pasivo, ya que la verdadera legislación la llevaba a cabo el Ejecutivo, cuyas iniciativas en mayor número, salían del recinto sin modificación alguna. Quizás aburridos de tan tediosa situación, en 1963 se permite la creación de los Diputados de Partido, para que los partidos opositores (PAN, PPS, PARM), tuvieron acceso a cuando mucho 30 curules. La estrategia fue bien planeada: por el número tan reducido de legisladores de oposición, era prácticamente imposible que se produjera una derrota legislativa; pero al menos, se escucharon propuestas inteligentes en el recinto parlamentario.

En el año de 1976, el PAN cansado del papel desempeñado por el partido único, se abstiene de disputarle la presidencia al PRI como una manifestación de inconformidad, al no proponer candidato. Esta acción tuvo consecuencias favorables, ya que se produce la reforma política que permitió el aumento de las oposiciones en el Congreso. Cuando menos el 25% eran miembros de otros partidos, cifra que paulatinamente fue ascendiendo al 30% en 1986; al 35% en 1990; al 37% en 1993 y al 46% en 1996. En 1997 el PRI deja de tener la mayoría en la Cámara de Diputados, no obstante que conserva la mayoría en el Senado. En 1988, el PRD obtiene por mayoría las senadurías del Distrito Federal y de Michoacán. En 1993 y 1996 se reforma la Constitución para permitir el acceso al Senado a las oposiciones en proporción de los votos emitidos. De los 128 Senadores el PRI tenía 77 de ellos lo que aseguraba una cómoda mayoría. Esta fue la razón que le permitió al Presidente como titular del PRI, sacar adelante las iniciativas, a pesar de que fueran adversas al interés general.

Sin embargo, en el momento histórico actual, milagrosamente se produce el cambio en el pasado proceso democrático por virtud del cual, se hizo posible la alternancia y con ella un nuevo Congreso de composición pluripartidista. Esta fragmentación en la representación ante las Cámaras, desde nuestro punto de vista traerá como consecuencia impostergable, el que dicho cuerpo colegiado entre en una verdadera dinámica de negociación política, ahora sí, estableciendo un verdadero freno a la actividad del Ejecutivo, mismo que hasta la fecha jamás ha conocido.

Ello exigirá nuevas formas de practicar y llevar a cabo tan importante misión. Para tales efectos, consideramos oportuno el funcionamiento permanente del Congreso de la Unión con la consecuente supresión de la Comisión Permanente, a través de la derogación de los artículos 65, 66, 78, 79 constitucionales. Este funcionamiento ininterrumpido, al igual que el de los otros poderes, traería como beneficio inmediato una severa revisión a diversos preceptos de nuestra Carta Magna, así como de las leyes ordinarias, actualizándolas y adaptándolas a las circunstancias históricas por las que cruza la Nación mexicana.

Como medida preventiva para la expedición de leyes anticonstitucionales o que se expidan en beneficio de un grupo minoritario de personas, es pertinente la creación de

un Plebiscito, mediante la adición al artículo 135, en el sentido de someter las leyes que mayor repercusión tienen a nivel nacional y que fueran aprobadas por el Congreso, a la consideración del pueblo, con lo cual, el propio pueblo podría ejercer una especie de control sobre la actividad legislativa en la creación de las leyes de aplicación general.

También, resulta pertinente la reforma al artículo 59 primer párrafo al suprimir la reelección para Diputados y Senadores, no con el propósito de que dichos cargos se ejerzan por un grupo reducido de personas, sino con el de obligar a los legisladores a tener un verdadero contacto con la porción de la población a la que representan, para conocer sus necesidades, saber sus inconformidades y terminar con la costumbre de que una vez electos, jamás se les vuelve a ver.

Igualmente, con el fin del imperio priísta y de la enorme corrupción generada, el Congreso tiene la oportunidad de ser el gran contrapeso del Poder Ejecutivo; mismo que sólo será posible, si los nuevos Diputados y Senadores se encuentran a la altura del momento histórico de cambio que se presenta

Además de la colaboración del Congreso de la Unión, otro de los factores que propiciaron el debido ejercicio de la función pública, será sin lugar a dudas el desempeño del Poder Judicial de la Federación; mismo que a través de diversas reformas, logrará representar el verdadero papel que por la Nación le ha sido encomendado, y que en últimas fechas se ha visto diezmado por la actividad del Ejecutivo.

Aún cuando la Constitución prevee diversas medidas para lograr el fortalecimiento y la seguridad de dicho poder, en el mundo fáctico observamos diversas anomalías que desde nuestro punto de vista, impiden al organismo judicial desempeñar una función independiente, entre tales supuestos destaca el hecho de que sea el Presidente de la República quien tiene la facultad de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, quien a pesar de tener el control por parte del Senado para la realización de dichos nombramientos, jamás ha encontrado en este cuerpo obstáculo alguno para designar a las personas de sus confianzas. Si aunado a este hecho, observamos las limitaciones intrínsecas que posee el órgano judicial en cuanto a la imposibilidad de ejecutar sus resoluciones y de auto financiar sus actividades, es perfectamente comprensible la existencia de un órgano no autónomo, débil y por lo mismo manipulable

Por tal motivo, y como instrumento para contrarrestar algunos de los vicios de que adolece el ejercicio de este poder, propongo en que el Instituto de la Judicatura, además de las atribuciones que tiene para la impartición de la carrera judicial, tenga la facultad de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; esto con el propósito de que sea el órgano especializado, el encargado de nombrar a las personas idóneas para administración de justicia e interpretación de las leyes.

Como medida complementaria para el ejercicio de las funciones de los Ministros de la Suprema Corte, considero necesario *reducir el tiempo de duración* en sus cargos de quince a seis años, toda vez que dentro de nuestro sistema jurídico-constitucional, cada vez se manifiesta con mayor intensidad, la necesidad de una renovación periódica en el ejercicio de cualquiera de los poderes, con el propósito fundamental de dar oportunidad a la participación de ciudadanos preparados, que se encuentran en espera de servir a su Patria.

Para terminar la exposición del tema que nos ocupa, podemos señalar que en nuestro país cada día se hace más indispensable la independencia del órgano encargado de custodiar la más noble misión dentro de nuestro régimen jurídico: el de vigilar por la observancia y estricto cumplimiento de nuestra Ley Fundamental.

Si el Poder Legislativo expide una ley contraria a los principios de nuestra Carta Magna y si el Poder Ejecutivo en lugar de vetarla, la ejecuta en sus propios términos, entonces el Poder Judicial de la Federación estará preparado para repeler cualquiera de los actos violatorios de nuestra Ley Suprema en beneficio de su defendido, el pueblo mexicano.

Por ello, es de vital importancia contar con un Poder Judicial fuerte e independiente de las otras dos funciones del Estado, en estos momentos de transición política en los que se encuentra la República Mexicana.

No puedo cerrar esta modesta exposición, sin resaltar el hecho de que para garantizar el estricto cumplimiento de las funciones de cada uno de los Poderes Federales, será necesario el ejercicio vigoroso de las facultades de control que la propia Constitución confiere a los cuerpos Legislativo y Judicial respecto del Poder Ejecutivo; mismas que unidas a las reformas propuestas, permitirán construir un perfecto equilibrio Republicano, Democrático y Federal, entendido como independencia y disponibilidad de los recursos materiales y humanos que permitan a cada uno de ellos el ejercicio de sus atribuciones

Sólo nos resta desear que este principio fundamental de la División de Poderes, sea verdaderamente fortalecido y respetado durante el próximo gobierno de cambio, y durante el siglo XXI en general, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico, político, social y cultural de la Nación entera, pero sobre todo, con el de lograr el equilibrio y la colaboración respetuosa de los Poderes de la Unión

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La historia de la humanidad dentro de su proceso evolutivo, nos muestra en sus diferentes etapas formas en las que el hombre a través de la conquista de sus libertades, introduce el principio de la División de Poderes dentro de sus respectivas estructuras políticas, como el único instrumento capaz de preservar las mismas.

Dicho principio aparece por primera vez a la luz del mundo con el incipiente planteamiento que realiza Aristóteles en el siglo IV antes de nuestra era, donde partiendo del modelo de Ciudad-Estado adoptado en Grecia, hace una diferenciación de los tres órganos encargados de la dirección política de la Polis: la Asamblea deliberante, el grupo de Magistrados y el cuerpo Judicial. Tiempo después, Polibio, otro de los filósofos universales, deduce del análisis de la Constitución romana la forma gobierno mixta, señalando la existencia de los tres cuerpos representativos de cada una de las formas de gobierno: el Consulado como representante de la forma monárquica, el Senado de naturaleza aristocrática y la Asamblea del pueblo como cuerpo representativo del principio democrático.

Posteriormente, a diversos filósofos preocupa este principio, los cuales realizan sus postulados apartir de su realidad histórica concreta. Sin embargo, hasta ese momento, la División de Poderes obedece simplemente a la necesidad de dividir el trabajo con el objeto de facilitararlo.

Es con John Locke cuando el motivo para fraccionar el poder público, surge como la razón superior de limitarlo a fin de impedir su abuso. Es por ello que divide el poder en tres cuerpos distintos e independientes: Ejecutivo, Legislativo y Federativo. Pero no es sino hasta la brillante propuesta que realiza Montesquieu, cuando este principio se perfecciona para garantizar la libertad de los hombres al definir la existencia de los tres poderes que evolucionados, permanecen hasta nuestros días: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial

SEGUNDA.- De esta manera se introduce e implanta el principio de la División de Poderes en las diversas Constituciones que surgen con motivo de las revoluciones demoliberales en los continentes Americano y Europeo desde fines del siglo XVIII, cuyos ejemplos clásicos los encontramos en los modelos políticos de Francia y Estados Unidos, cuya influencia directa se manifiesta en el espíritu Constituyente que dio origen a la creación de nuestros documentos constitucionales.

TERCERA.- En nuestro país, una vez conquistada la libertad y después de guerras fratricidas e invasiones extranjeras, se hizo indispensable establecer la manera en que lejos de permitir una nueva concentración del poder, éste pudiera dividirse garantizando con su ejercicio el debido funcionamiento del Estado Mexicano.

Es así como en la Constitución de Apatzingán se introduce por primera vez de manera sistemática el principio de la División de Poderes, sin que se cuidara el equilibrio de los tres órganos políticos propuestos; únicamente se estableció la preeminencia del poder Legislativo o Supremo Congreso, por considerarse el órgano representativo del pueblo. Un nuevo *Texto Constitucional* es creado en 1824, teniendo como base el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, donde se contempla una nueva concepción de la División de Poderes al delimitar de manera más específica, las atribuciones correspondientes a cada uno de los órganos depositarios del poder público. En ella, no se observa la preeminencia de ninguno de estos órganos y en cambio se aprecia la introducción de diversos medios de control para todos los poderes, tales como el veto suspensivo, la facultad de interpretar la Constitución y el de conocer de las causas contra las integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo; misma que correspondía a la Corte Suprema de Justicia

La vigencia de este ordenamiento fue por once años ya que en 1835 los enemigos esta Constitución asumen el poder y redactan un nuevo texto que garantizaría los intereses de la clase privilegiada, estableciendo con ello Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, con lo que se da origen al Constituyente de 1856-1857, que crea la Constitución Federal de 1857; en este Pacto Federal queda debidamente delineada la División de Poderes; de ahí que el Poder Público queda depositado en un Poder Legislativo o Congreso de la Unión, un Poder Ejecutivo o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y un Poder Judicial. La aplicación de ésta Constitución así como de los

principios que en ella se expresaban, produjo gran malestar en el clero y las clases privilegiadas, razón por la que ocho meses después de su publicación, ambos grupos se pronunciaron en su contra para desconocerla, con lo que se motivó el nacimiento de una nueva oligarquía política

Con la dictadura de Porfirio Díaz, las inconformidades de obreros y jornaleros, surge la revolución armada de 1910 y es el presidente Carranza el que propone el Constituyente de 1916 que elabora la Constitución de 1917, donde es plasmado el principio de la División de Poderes que actualmente nos rige. Esta Ley Suprema al igual que las otras, no cuidó el equilibrio que entre los Poderes Federales debe existir, sino que otorgó primacía al Poder Ejecutivo tratándolo de imitar el modelo Norteamericano, al otorgarle algunas de las más altas y elevadas facultades, que unidas a las que de hecho se le fueron atribuyendo, con el transcurso del tiempo permitieron el establecimiento del imperio partidista que por 70 años provocó el estancamiento que a la fecha sojuzga a nuestro país en la ignorancia y la pobreza.

CUARTA.- Por tales razones, en nuestro país se hace impostergable un cambio que nos permita recuperar la fe en México y su destino; un cambio que no sabemos si se producirá durante el próximo gobierno.

Para tales efectos y con la sencillez que me otorga el haber egresado recientemente de la licenciatura, me permito realizar las modestas propuestas que desde mi punto de vista contribuirán al mejoramiento del ejercicio de los Poderes Federales para este siglo XXI. Como primer paso en el proceso de transformación y en tratándose del Poder Ejecutivo, considero oportuno en primer término la implantación de una dualidad en el ejercicio de dicho poder, con la creación de un Jefe de Gobierno como colaborador inmediato del Presidente de la República y como encargado del funcionamiento y vigilancia de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal; ello traería consigo la *vigilancia recíproca* a través de la rendición de cuentas y por supuesto, la no concentración excesiva de poder.

En segundo término, se hace necesario desinvestir al Presidente de la República de la figura sacra y todopoderosa que parece revestir, mediante la revisión de las facultades que constitucionalmente le son otorgadas, con la consiguiente reforma al artículo

89 y 131 párrafo segundo constitucionales. Como medida complementaria, resulta oportuno el sometimiento a juicio político de dicha figura, a través de la reforma a los artículos 108 y 110 constitucionales.

QUINTA.- El segundo paso en el proceso de transformación política, es el concerniente al ejercicio del Poder Legislativo, en cuyo nuevo Congreso de composición pluripartidista, se permitirá la realización de una verdadera dinámica de negociación política y por supuesto, el ejercicio del freno a la actividad del Ejecutivo que a la fecha no conoce. En ello radica la importancia del funcionamiento permanente del Congreso de la Unión y por supuesto, la supresión de la Comisión Permanente mediante la derogación de los artículos 65, 66, 67, 78 y 79 constitucionales. Además como medida preventiva, para no incurrir en la expedición de leyes anticonstitucionales o que se expidan en beneficio de un grupo minoritario de personas, es preciso la creación de un plebiscito a través de la adición al artículo 135, en el sentido de someter las leyes que revisten un mayor interés nacional, a consideración del pueblo para aprobar o desaprobar la expedición de dichas leyes.

Además de tales propuestas, considero necesaria la derogación de la disposición contenida en el artículo 59 en relación con la prohibición a la reelección de Diputados y Senadores, con el propósito único de obligar a los legisladores a tener un contacto verdadero con el sector de la población a que representan, para conocer sus problemas y buscar la forma de resolverlos; pero sobre todo, para terminar con la costumbre generalizada en nuestro país de que una vez electos, jamás se les vuelve a ver.

SEXTA.- Es evidente que el ejercicio del Poder Público no estaría equilibrado sin la presencia del cuerpo Judicial. Por tal motivo, es imprescindible dotar a dicho poder de la fortaleza que sólo es posible encontrar mediante su autonomía, a partir de la adopción de las siguientes medidas:

Primero, es necesario impulsar el desarrollo del Instituto de la Judicatura como el órgano encargado de la impartición de la carrera judicial, cursos de especialización, actualización y mejoramiento de la calidad ética de los jueces, magistrados y ministros a quienes se encomienda la interpretación y aplicación de las leyes que rigen nuestro ordenamiento jurídico. En el Instituto de la Judicatura se depositaría la facultad de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, con la consecuente

supresión de la facultad que tiene el Ejecutivo y concomitantemente el Senado de realizar tales nombramientos. El objeto de dicha reforma sería precisamente, el que sea el cuerpo especializado el encargado de determinar quienes son los individuos más aptos para el desempeño de tan noble misión, y por supuesto, con ello se limitaría la intervención del Ejecutivo en el Poder Judicial.

Segundo, como medida complementaria, propongo la reducción del tiempo en que los ministros desempeñan sus cargos (seis años), toda vez que en los tiempos actuales de la República Mexicana, se manifiesta con mayor intensidad la necesidad de una renovación periódica en el ejercicio de cualquiera de los poderes.

SEPTIMA.- Así como la ciencia jurídica se transforma, las instituciones políticas en nuestro país también deben evolucionar para dar respuesta a las circunstancias históricas que se presentan.

Una Nación es una obra que comparte un pasado y un futuro, es decir, una historia y un proyecto de vida que une las voluntades dispersas en una tarea común. *Construir un país no es hazaña de un golpe de heroísmo, es la tarea cotidiana que realizan hombres y mujeres todos los días de manera conjunta.*

Por ello, en este inicio de gobierno, resulta indispensable la transformación y fortalecimiento de cada uno de los Poderes Federales, mediante el ejercicio vigoroso de las facultades que la propia Constitución atribuye a cada uno de ellos, mismas que unidas a las reformas propuestas, permitirá construir un equilibrio republicano, democrático y federal, entendido como independencia y disponibilidad de los recursos materiales y humanos que permitan a cada uno de los poderes la realización de sus atribuciones, con el objetivo fundamental de impulsar el desarrollo económico, político, social y cultural de la República Mexicana para este siglo XXI.

BIBLIOGRAFIA.

DOCTRINA

- ALAMAN Lucas, "HISTORIA DE MEXICO" Libros de México, Mexico 1970
- ARNAIZ Amigo Aurora, "INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS", Editorial UNAM, México 1975.
- BURGOA Orihuela Ignacio, "LA IDEA FEDERALISTA", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1961
- BURGOA Orihuela Ignacio, "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES" Editorial. Porrúa S A, México 1998
- CASTILLO Velasco José María Del, "APUNTAMIENTOS PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Imprenta del Gobierno en Palacio, México 1871.
- COSIO Villegas Daniel, "LA SUCESION PRESIDENCIAL" Editorial Porrúa S.A, México 1975.
- CUEVAS Mariano, "HISTORIA DE LA NACION MEXICANA" Editorial. Porrúa S.A, México 1970
- El Ejecutivo ante la LVI Legislatura, H. CAMARA DE DIPUTADOS, México 1991.
- GARCIA Estebanez Emilio, "EL BIEN COMUN Y LA MORAL POLITICA" Editorial Herder, Barcelona 1976
- HERRERA Y LASSO Manuel, "ESTUDIOS CONSTITUCIONALES" Editorial. JUS, México 1972.
- KELSEN Hans, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO" Editorial Porrúa S A, México 1970.
- LOCKE John, "ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL", Editorial PORRUA S A, MEXICO 1980.
- MADISON, HAMILTON, JAY, "EL FEDERALISTA" Editorial FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1983.
- MADRID HURTADO MIGUEL DE LA, "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL", CEN DEL PRI, MEXICO 1982.
- MADRID HURTADO MIGUEL DE LA, "PENSAMIENTO POLITICO", COORDINACION DE DOCUMENTACION Y ANALISIS, MEXICO 1981.
- MAQUILAVELO NICOLAS, "EL PRINCIPE", Editorial. PORRUA S A, MEXICO 1997.
- MEXICO EN LAS CORTES DE CADIZ, Editorial COLECCIÓN EL LIBERALISMO MEXICANO, MEXICO 1949
- MONTESQUIEU CHARLES LOUIS DE SECONDANT, "EL ESPIRITU DE LAS LEYES", Editorial. PORRUA S A, MEXICO 1980
- MORENO DANIEL, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" Editorial. PAX, MEXICO 1980
- MORENO DANIEL, "LOS PARTIDOS POLITICOS DEL MEXICO CONTEMPORANEO" Editorial AMIC, MEXICO 1971.

- PETRIE A "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE GRECIA", Editorial. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1970.
- PLATÓN,"LA REPUBLICA", Editorial. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1970.
- ROSSEAU JUAN JACOBO,"EL CONTRATO SOCIAL", Editorial. PORRUA S A, MEXICO 1990.
- SERRA ROJAS ANDRES,"DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial, PORRUA S A, MEXICO 1996
- TENA RAMIREZ FELIPE,"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Editorial.PORRUA S A, MEXICO 1980.

LEGISLACION.

- Constitución Federal Norteamericana de 1787.
- Constituciones Francesas de 1791,1793 y 1795.
- Constitución de Apatzingán de 1814.
- Constitución Política de 1824.
- Constitución Política de 1857.
- Constitución Política de 1917
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

ECONOGRAFIA.

- Periódico "Reforma" de 27 de abril de 2000.
- Periódico "Reforma" de 2 de julio de 2000

DICCIONARIOS.

- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa S A, México, 1998.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa S.A, México 1995