

295



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

298/20

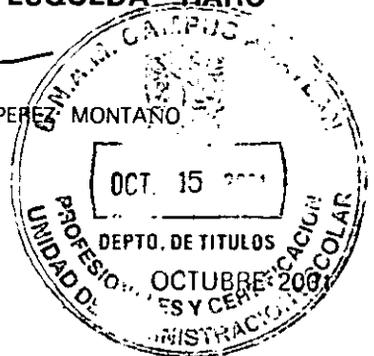
EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS FACULTADES CONSTITUCIONALMENTE OTORGADAS AL PODER EJECUTIVO FEDERAL

SEMINARIO DE TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MARIA GUADALUPE PESQUEDA HARO

ASESOR: LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO





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.

EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS FACULTADES CONSTITUCIONALMENTE OTORGADAS AL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Página

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

1.1. EL FEUDALISMO.....	3
1.2. LA MONARQUÍA.....	17
1.3. LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES CON ARISTÓTELES.....	27
1.4. LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES CON JOHN LOCKE.....	29
1.5. LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES CON MONTESQUIEU.....	33
1.6. LA DIVISIÓN DE PODERES EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.....	40
1.7. LA SEPARACIÓN DE PODERES EN FRANCIA.....	44
1.8. LA SEPARACIÓN DE PODERES EN INGLATERRA.....	49

CAPÍTULO II. LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

2.1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA O DE CÁDIZ DE 1812.....	57
2.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.....	60
2.3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	70
2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1836 O SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.....	76
2.5. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	91
2.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	98
2.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	105

CAPÍTULO III. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

3.1. SISTEMA PRESIDENCIAL.....	117
3.2. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.....	122
3.3. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.....	127
3.4. FACULTADES CONSTITUCIONALMENTE OTORGADAS AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.....	131
3.5. PROPUESTA PARA MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	151

CONCLUSIÓN.....	154
BIBLIOGRAFÍA.....	156

INTRODUCCIÓN

El sistema presidencialista mexicano, es un tema que a pesar de que para algunos suene poco innovador y atractivo, en lo personal considero que es un punto bastante importante para la vida política de nuestro país, pues no debemos olvidar y mucho menos dejar de discutir y por que no de criticar las grandes facultades de las que goza el titular del ejecutivo federal mismas que han sido concedidas por nuestra ley fundamental o bien propiciadas por nuestro característico sistema político, y siendo éste sistema un elemento que juega un papel tan importante en el fortalecimiento del Ejecutivo Federal; mismo que no debemos dejar de intentar evolucione y se dirija hacia la dirección correcta; es decir, debemos aspirar a que éste no siga jugando el papel de ser un elemento que facilite o permita que en un sujeto se concentre tanto poder que le permita ser el único que decida el camino que ha de recorrer el pueblo mexicano, sino más bien que sea un elemento efectivo que trate de propiciar y conservar el debido equilibrio que entre los poderes federales debe existir.

Una vez que he mencionado el tema central alrededor del cual gira el desarrollo del presente trabajo, agregaré de una manera concreta los tópicos que desarrollaran cada uno de los capítulos que lo integran.

En el primer capítulo comenzamos estudiando el sistema feudalista ubicándola como la institución a partir de la cual surja la necesidad de encontrar la manera que pudiera poner orden a la forma descentralizada de ejercer el poder, pues tal descentralización en lugar de facilitar ejercer un mayor control del monarca sobre el pueblo, tenía el efecto contrario, pues la forma disgregada en que el poder era ejercido por todos y cada uno de los vasallos restaba poder al mismo monarca; es entonces que como respuesta a la necesidad de concentrar el poder y ejercerlo de forma directa e inmediata surge el Estado absoluto, es decir la monarquía, la cual viene a concentrar el poder que se encontraba repartido, depositándolo en una sola persona; el monarca, en el cual se concentrara las funciones administrativas, legislativas y judiciales. Es por dicha razón que encontramos en ésta forma de gobierno el antecedente que sentara las bases hasta nuestros días de la tendencia a

centralizar el poder pero por supuesto sobre una estructura diferente a lo que es en el Estado absoluto.

En éste mismo capítulo y contrario a la centralización del poder que caracteriza a la monarquía encontramos la teoría de la división de poderes postulada por Aristóteles, John Locke y por supuesto por Montesquieu, teoría que en general establecía la necesidad de que el poder se encontrara depositado en varios órganos y no en una sola persona, pues dividiendo el poder se evitaría un gobierno tiránico, autoritario y sin límite; es entonces que se establece que la solución para evitar que surjan estas circunstancias se encuentra en la fórmula de la división de poderes o mejor dicho de funciones, teoría que así mismo establece que el límite al poder se encuentra en el poder mismo.

Por último nos referiremos a la forma en que se encuentra estructurado el poder en países como Estados Unidos de Norteamérica, Francia e Inglaterra, pues son dichos países los que habrían de servir como modelo e inspiración a otros más en lo que a la teoría de la división de poderes se refiere.

El segundo capítulo se dedica especialmente a la división de poderes que se manejan en las diversas leyes constitucionales y documentos políticos que han regido o han pretendido hacerlo en un determinado momento sobre el pueblo de México, para este fin comenzamos estudiando a partir de la Constitución de Cádiz de 1812 hasta nuestra actual constitución de 1917; el análisis de cada una de las leyes expedidas nos permitirán darnos cuenta que no en todas éstas rigió la clásica división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, pues en algún momento de nuestra historia dicha teoría no configuró.

Por último, en el capítulo tercero tratamos todas y cada una de las facultades de las que constitucionalmente hablando goza el titular del ejecutivo Federal, mismas que provocan que al titular del órgano ejecutivo se le ubique en un nivel de superioridad o predominio frente a los otros poderes y dando cabida por ende al sustento y al gran arraigo que el sistema presidencialista encuentra en nuestro país.

CAPITULO I. MARCO HISTORICO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

1.1. EL FEUDALISMO

Comenzamos el presente trabajo estudiando al feudalismo cuya organización económica, política y social que se desarrollara entre los siglos IX y XIII y la que basada en la apropiación de un excedente productivo de los campesinos trabajadores de la tierra por parte de las clases privilegiadas como guerreros, clero y terratenientes siendo a éstos últimos a quienes se les concedía un feudo por lazos de vasallaje y a quienes se les permitía por tanto, detentar un poder o dominio directo represivo sobre los trabajadores de su feudo, dicha forma de organización constituirá el antecedente que en un momento posterior establezca la necesidad de detentar el poder de una forma centralizada y provocando con ello una nueva forma de gobierno, es decir, la monarquía.

Autores como Ganshof y de quien cuya obra tomamos de base para el estudio de éste apartado considera al feudalismo “como un conjunto de instituciones que crean y rigen obligaciones de obediencia y servicio –principalmente militar- por parte de un hombre libre, llamado “vasallo”, hacia un hombre libre llamado “señor”, y obligaciones de protección y sostenimiento por parte del “señor”, respecto del “vasallo”, dándose el caso de que la obligación de sostenimiento tuviera la mayoría de las veces como un efecto la concesión, por parte del señor al vasallo, de un bien llamado “feudo”.¹

En cuanto a los orígenes de las instituciones feudo- vasálicas debemos buscar en la monarquía franca durante la época merovingia (s.VII al IX) y particularmente entre los países comprendidos entre el Loira y el Rhin, corazón del estado franco, los cuales constituyeron su fuente. Sin embargo, la época clásica del feudalismo se encuentra entre los siglos IX y XIII para lo cual estudiaremos de una manera muy concreta estos dos momentos.

¹ Ganshof, *El Feudalismo* Ed. Ariel, 1975 p. 17

LA MONARQUÍA FRANCA EN LA ÉPOCA MEROVINGIA

Durante los siglos VI y VII el estado franco se encontraba en una situación bastante inestable, pues la costumbre de repartir a la muerte del rey, el territorio que éste poseía daba como consecuencia el surgimiento de guerras entre los herederos lo que traía como resultado motivos constantemente renovados de inseguridad; como ejemplo de ésta situación encontramos las rivalidades que en el s. VI se dieron entre los hijos y nietos de Clodoveo, rey franco y quien lograra unir a todos francos en un solo reino pero, que a su muerte dividió sus dominios entre sus cuatro hijos; circunstancias de éste tipo crean el ambiente idóneo para la formación de clientelas, especialmente de clientelas armadas, pues para los grandes que pretendían extender su poder y riqueza, era casi una necesidad el poder disponer de una cantidad suficiente de hombres que se sintieran ligados a ellos y los cuales pudieran utilizar como guerreros privados.

Un fenómeno importante que se dio en ésta época fue el hecho de que hombres libres se pusieran bajo la protección y el servicio de otros hombres también libres y seguir conservando su cualidad de libre.

Tanto en la Galia del Bajo Imperio como en diversos lugares se conocieron “tropas de guerreros privados, llamados con frecuencia *buccellarii*, de los que se rodeaban las futuras personalidades, práctica que subsistió después de las invasiones germánicas, por lo menos al sur del Loira como atestiguan, a finales del siglo V, las leyes de Urico, rey de los visigodos”² Así también los francos al igual que los pueblos germánicos usaban una institución conocida como *comitatus* esto es, un grupo de guerreros libres, comprometidos voluntariamente al servicio de un jefe y que combatían con él y para él.

La recomendación.

Se le conoce como recomendación o *commendatio* al acto jurídico por medio del cual un hombre libre entraba bajo la protección y la autoridad de otro hombre libre, el que se encomendaba daba las manos a la persona de quien se hacía vasallo, el uso de ésta figura

² Ganshof, *El Feudalismo*, Editorial Ariel, 1975 p. 24

“aparece atestiguado en la Galia durante el s. V por las leyes de Eurico, rey de los visigodos, y en el siglo IV”³ y por la obra de Gregorio de Tours conocida como *Historia Francorum*, en dicha obra se encuentra incluido un modelo o fórmula que al parecer data del segundo cuarto del siglo VIII y que se refiere al acto jurídico de dicha figura y que textualmente dice lo siguiente:

“Aquel que se recomienda al poder de otro.

“Al magnífico señor, tal; yo, tal. Teniendo en cuenta que es perfectamente conocido de todos que yo no tengo con qué alimentarme ni vestirme, he decidido solicitar de vuestra compasión poder entregarme o recomendarme a vuestro maimbour (poder), lo cual he hecho: a saber, en la forma que debéis ayudarme y sostenerme tanto en lo que atañe a la vida como al vestido y en la medida en que yo pueda servirlos y merecer de vos. Y mientras viva deberé siempre servirlos y respetarlos como pueda hacerlo un hombre libre, y en todo tiempo que viva no tendré la facultad de sustraerme de vuestro poder, sino que por el contrario, deberé permanecer todos los días de mi vida sometido a vuestro poder y protección. Como consecuencia de tales hechos, ha sido convenido que si uno de nosotros quisiere sustraerse a estos convenios estará obligado a pagar a su cocontratante tantas monedas, y el convenio en sí continuara en vigor. Por todo lo cual ha parecido bien que las partes hicieran redactar y confirmar dos actas con el mismo contenido; lo cual hicieron. Se menciona que esta carta no tiende más que a crear una obligación accesoria, esto es, una cláusula penal que sanciona las obligaciones de las partes del acta jurídica principal, que es la recomendación”⁴

De la narración de esta carta se deduce que las obligaciones surgen por el acuerdo de las dos partes en donde el recomendado tendrá la obligación de servir y respetar a su señor con la única limitante que al recomendado no se le altere su estado de hombre libre y el señor a cambio tendrá la obligación de ayudar y sostener al recomendado respecto de la manutención y el vestido. Este contrato terminaba con la muerte del recomendado y por tanto puede admitirse que la muerte del señor tuviera los mismos efectos, la recomendación atendía a cualidades propias del cocontratante, era pues un contrato *intuitu personae*; de la

³ Ganshof, *El Feudalismo* Editorial Ariel, 1975 p. 27

⁴ *Idem.* p. 29

sola lectura de la carta no se esta en posibilidad de establecer la naturaleza del servicio que el recomendado debía prestar por lo que ésta podría consistir en una prestación de carácter doméstico, armado o económico así mismo, al señor no se le establece la forma en la que ha de cumplir con su obligación, por lo que se puede entender que éste cuenta con la facultad de elegir entre varios medios cual será el adecuado para proporcionar el sostenimiento a su recomendado, pudiendo optar por una manutención directa de entre las personas que rodeaban al señor, o tal vez elegir, la establecida en la figura del beneficio.

El Beneficio.

Considerando que en una época en donde la agricultura representaba la actividad económica por excelencia, aparece la figura del beneficio, la que consistía en conceder la tenencia de una tierra a una persona llamada recomendado para que éste hiciese uso y disfrute de la misma por un largo periodo de tiempo y pudiendo ejercer sobre ella además, un poder directo e inmediato, es decir un derecho real. La práctica de ésta figura de tenencia de la tierra estaba muy extendida en la monarquía franca, pues el rasgo especial de ésta figura es que era muy favorable al tenedor, pues éste no estaba obligado a entregar al donante ninguna prestación en trabajo y para el caso de se estableciera como única carga la de pagar un módico censo (rentas fijas), en ocasiones ni siquiera lo hacía, ya que el donante o señor podía tener un interés particular en concederle de forma gratuita un pedazo de tierra a una persona determinada.

Los beneficios que se dan durante la época merovingia se efectuaban a través de un contrato conocido como precario. Éste tipo de contrato concede al beneficiario de la concesión, los derechos de usufructo sobre la tierra concedida, dicho contrato se componía de dos elementos: del ruego del futuro beneficiario y de una manifestación del acuerdo del propietario, dicho contrato daba origen a la tenencia, generalmente de carácter vitalicio, así mismo el contrato de precario constituye una especie particularmente importante del género beneficio.

Las instituciones feudo-vasállicas con Carlomagno y sus sucesores.

Carlomagno, llamado rey de los francos, cuya figura alcanzara perfiles legendarios durante la Edad Media y cuyas exitosas conquistas unieran los reinos de Europa Occidental en un solo Estado, con la excepción de Inglaterra y la Península Ibérica, trajo no sólo una

homogeneidad y orden a las instituciones políticas y sociales de Europa Occidental sino también produjo un fuerte impacto en el arte de la guerra, pues aunque sólo semiletrado se ganó el respeto de sus nobles a través de su habilidad como guerrero y de su inteligencia y capacidad para resolver los problemas de gobierno. Su aporte al arte de la guerra se entrelazó indisolublemente en la sociedad feudal; pues al comienzo de su reinado, los lombardos se volvieron vasallos de los francos, por medio de las armas; y coronado como emperador del Sacro Imperio Romano, Carlomagno en su esencia, seguía siendo un monarca franco con tenencia de tierra, pues abarcaría la mayoría de Europa Central, e intensificaría la práctica feudal bajo su reinado. El reino de los francos, ubicado en Galia fue uno de los más estables alcanzó su mayor esplendor con el rey Carlomagno (768- 814) quien se propusiera restaurar el imperio romano de occidente y que para lograrlo realizó grandes campañas militares y peleó contra lombardos, sajones y musulmanes. Finalmente creó un imperio que alcanzaba desde el río Elba al Océano Atlántico y desde el mar Báltico hasta Italia.

Así mismo es importante señalar que bajo el reinado de Carlomagno la cantidad de vasallos aumentó considerablemente en relación a la totalidad de hombres libres durante la segunda mitad del siglo VIII y todo el IX.

Diversos factores explican el aumento extraordinario que del vasallaje se dio a partir del reinado de Carlomagno, pues la política de los reyes y de emperadores tendió a provocar que éstos para consolidar su autoridad, multiplicaran su número de vasallos. Más tarde, en la segunda mitad del reinado de Ludovico Pío (hijo y sucesor de Carlomagno); los grandes, generalmente investidos de funciones políticas, intentaron hacerse de un extenso vasallaje para así poder aumentar sus medios de acción de tipo militar y lograr obtener el máximo de provecho al adherirse a cualquier partido.

En la última parte del s. VIII y el IX se caracterizaron no sólo por la multiplicación y difusión de los compromisos de vasallaje y de los beneficios, sino también por la acentuación de otro fenómeno: la elevación del nivel social de los vasallos, pues existían los vasallos del señor rey o vasallos reales quienes gozaban de un prestigio muy superior a los vasallos pobres los que eran mantenidos por el rey en el palacio, durante el reinado de Carlomagno los vasallos reales cuyos servicios habían complacido al rey podían recibir en algún momento un beneficio en algún territorio. Los vasallos reales según algunas

disposiciones decretadas por Carlomagno debían prestar un juramento de fidelidad al rey, en cambio los otros vasallos prestaban juramento al conde al igual que cualquier otro súbdito.

Durante ésta época la entrada en vasallaje era una condición necesaria para la concesión del beneficio; los vasallos estaban obligados a usar los recursos de su beneficio para prestar a su señor el servicio debido en virtud del contrato de encomienda. También se establecía que el fin de las relaciones personales del vasallaje implicaba la terminación a la concesión del beneficio.

El juramento de fidelidad.

El juramento de fidelidad es el acto que tenía como finalidad crear en el vasallo un lazo más estrecho de unión o de subordinación , pero sobre todo de lealtad hacia el Señor, pues se consideraba que quien rompiese dicho juramento cometía un pecado mortal, lo que hacía este juramento era que los señores se asegurasen con mayor confianza de los deberes que debían realizar sus vasallos.

“El juramento de fidelidad era una promesa de ser fiel apoyada en un juramento”⁵.

Se considera que tal vez una razón por la que pudo haberse creado el juramento de fidelidad pudo obedecer a hacer operar una distinción a fin de evitar una confusión entre los recomendados de humilde condición (pauperiores vassos) vasallos pobres que eran quienes desempeñaban servicios según la época, poco honorables y entre los que eran miembros de la aristocracia en situación de vasallaje; el juramento de fidelidad debió unirse a la recomendación, encomienda o encomendación a más tardar en el año 757, fecha en la que el duque de Baviera Tasilón III entró en el vasallaje del rey Pipino III.

“Los Anales Reales describen como sigue la ceremonia: Y allí fue Tasilón, duque de Baviera, encomendándose en vasallaje por medio de las manos; presto numerosos juramentos, innumerables poniendo las manos sobre reliquias de santos, y prometió fidelidad al rey Pipino y a sus ya mencionados hijos, a monseñor Carlos y Carlomán, como un vasallo de espíritu recto y de firme devoción, ce derecho, debe serlo para sus señores”⁶

⁵ Ganshof, *El Feudalismo*, Ed. Ariel, 1975 p. 56

⁶ Idem., p. 60

En la descripción de éste acontecimiento encontramos los vínculos por los que se crea el vasallaje; la encomienda y la promesa de ser fiel, apoyada por un juramento y además el toque de una res sacra (cosa sagrada).

Tanto la encomendación como el juramento de fidelidad creaban el nexo de derecho entre ambas partes (nexus iuris); Así pues, Carlomagno quien regulara de manera limitativa los casos bajo los cuales un vasallo podía abandonar a su señor, estableció como causales las siguientes: “era necesario que el señor hubiese intentado matarle, golpearlo con un bastón, violar a su mujer o cometer adulterio con ella, violar a su hija o seducirla, quitar al vasallo un bien propio, convertirlo en su siervo, perseguirlo con la espada en alto o bien que, pudiendo no le hubiese defendido”⁷

El servicio que debía el vasallo a su señor se fue especializando de forma progresiva, pues a partir de Carlomagno, el carácter militar de servicio superó a cualquier otra misión ya de carácter político, judicial o de la alta administración.

FEUDALISMO CLÁSICO

El periodo clásico del feudalismo se sitúa en el periodo comprendido entre el siglo X y el siglo XIII; es en el siglo X y la primera mitad del XI en el que encontramos la primera edad feudal, sin embargo los vínculos de vasallaje perdieron mucho vigor del vigor que poseían en la época que precede.

Los vínculos de las relaciones feudo-vasállicas y la concesión de los beneficios (época carolingia y merovingia) y para los cuales en ésta época clásica se conocen como feudos ya no gozan en el siglo XIII del papel esencial en la vida social que tuvieron unos siglos antes (X, XI y XII) por lo menos en países como Francia, Inglaterra y en las partes occidentales de Alemania es decir la Lotaringia.

En la edad clásica las instituciones feudo-vasállicas dejaron de ser propias de los estados que fueron originados por la desmembración de la monarquía franca es decir, de

⁷ Ganshof, *El Feudalismo*, Editorial Ariel, 1975 p. 60

Francia, Alemania, reino de la Borgoña e Italia, pues en el año 1066 se introdujo el feudalismo en Inglaterra.

El feudalismo del Oriente latino es un feudalismo que presenta caracteres muy particulares. Las relaciones "feudo-vasálicas fueron generalizadas y sistematizadas hasta un extremo desconocido en occidente, con el acento mucho más cargado en los derechos y prerrogativas de los vasallos"⁸

Las relaciones de vasallaje en ésta época, emanan del contrato de recomendación encontrado ya en la monarquía franca de la época carolingia.

Durante ésta época encontramos un acto solemne conocido como homenaje, término latino que corresponde al francés *hommage* y el cual no aparece antes de la primera mitad del siglo XI. El homenaje comprendía dos elementos; en primer lugar la *inmixtio manuum*: el vasallo coloca sus manos juntas en las manos del señor, que las cierra sobre ellas y el segundo elemento del homenaje era una declaración de voluntad. Ésta declaración se hacía casi en todas partes con los mismos términos; y que como ejemplo de esto tenemos que en el año 1127 el nuevo Conde de Flandes, Guillermo de Normandía acogió a los vasallos de su predecesor y se rindió homenaje de la siguiente manera: "El conde pidió al futuro vasallo si quería convertirse en su hombre, sin reserva, y éste respondió -lo quiero-; después se aliaron por medio de un beso mientras sus manos pertenecían entre las manos del conde. En segundo lugar el que había rendido homenaje comprometió su fe al *avant-parlier* del conde, en estos términos: prometo por mi fe ser fiel al Conde Guillermo a partir de éste instante y mantenerle contra todos y enteramente mi homenaje, de buena fe y sin falsedad; y en tercer lugar juró sobre las reliquias de los santos"⁹.

De los dos elementos constitutivos del acto jurídico del homenaje, se considera que el gesto de las manos es más esencial que el de la declaración verbal de la voluntad; pues se consideraba que las declaraciones de voluntad expresadas con palabras no bastan para crear derechos reales sobre personas o cosas, se consideraba indispensable la existencia de un acto material, generalmente simbólico, este acto material simbólico en el caso del homenaje

⁸ Ganshof, *El Feudalismo*, Editorial Ariel, 1975 p. 111

⁹ *Idem.*, p.114

lo constituye la *inmixtio manuum* que es el acto de juntar las manos del vasallo con las del Señor, es por eso que en aquella época convertirse en vasallo era ante todo realizar un gesto con las manos.

El acto del homenaje es un rito de autoentrega, pues el poner o colocar las manos del vasallo en las del señor simboliza la entrega que hace el vasallo de su persona hacia su Señor y el gesto del señor cerrando sus manos sobre las del vasallo, simboliza la aceptación de esa autoentrega; así también cabe mencionar que en ésta época el homenaje iba acompañado del juramento de fidelidad, el cual se prestaba de pie, con la mano sobre los libros sagrados o sobre un relicario.

El homenaje y la fidelidad fueron acompañados generalmente en Francia, de un tercer acto llamado el *osculum*, el beso. Por regla general, el beso sigue al homenaje, pero no tiene la importancia de éste, ni la de la fidelidad, pues al cumplirse éstos dos actos queda cumplido el contrato de vasallaje, el homenaje y la fidelidad eran indispensables para la formación del contrato de vasallaje, por lo menos en Francia, Alemania e Inglaterra en cambio, el beso no constituye un elemento esencial, es decir no es un elemento sin el cual no pudiere celebrarse dicho contrato. El acto del beso lo podemos ejemplificar con un relato de un monje de Saint-Gall, cuyo nombre fue Ekkehard IV, y quien cuenta que en el año 971: "Notker fue elegido abad de Otón I y entró a formar parte del vasallaje imperial, finalmente serás de los míos, dijo el emperador, y después de haberlo recibido por las manos lo besó luego, habiendo traído un evangelio, el abad juró fidelidad".¹⁰

El contrato de vasallaje creaba obligaciones para ambas partes, y dichas obligaciones nacían del conjunto constituido por el homenaje y el juramento de fidelidad.

Algunas de las obligaciones del vasallo comprendían por una parte la fidelidad (*fidelitas*) y por otra, ciertas prestaciones; así entonces se establecía que el vasallo debe a su señor tanta fidelidad y lealtad en razón de su homenaje como el señor a su vasallo.

En cuanto al vasallo, el ser fiel se refería a no hacer nada que pudiera poner en peligro o causar algún perjuicio a quien se ha prometido fidelidad.

¹⁰ Boutriche, Robert, *Señorio y Feudalismo*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, p. 172

Las prestaciones constituían el objeto por excelencia de la obligación del vasallo, y las que consistían en un *facere* (un hacer) traducidas en el consejo y en la ayuda, ésta última podía comprender un servicio militar a caballo, o también en algunas otras formas de ayuda material.

El servicio militar del vasallo es la principal y esencial razón por la que el contrato de vasallaje existe, pues el señor aceptaba vasallos para disponer de caballeros. El servicio militar del vasallo podía presentarse bajo distintas modalidades por ejemplo el vasallo podía estar obligado a prestar el servicio ya con un armamento completo, o bien estar sólo obligado a presentarse con algunas de las piezas más esenciales del armamento o bien, ciertos vasallos sólo debían prestar servicio personalmente y otros en cambio, con determinado número de caballeros, en general sus propios vasallos, o sea los subvasallos de señor, también existían vasallos que estaban obligados a presentarse, a la llamada del señor, con todas sus fuerzas y en otros casos sólo se les demandaba un número limitado de caballeros.

Existieron otras formas de servicio, además de las prestaciones de carácter militar, pues podía suceder que los únicos servicios prestado fueran de naturaleza muy distinta de la militar, como podían ser: servicios de administración de dominios, servicio doméstico superior, transmisión de mensajes, escoltas, e incluso llegó un momento en que el servicio militar se sustituyó por una contribución pecuniaria, el *scutagium*, *écuage*, (segunda mitad del siglo XII Inglaterra) pues los ingresos que este impuesto reunía permitía la formación de un ejército de mercenarios, más seguro y más manejable.

En Francia también se practicó la contribución pecuniaria, además de que se conoció otras formas de rescate del servicio militar, pues en algunas regiones se permitió que se entregaran caballos o una cantidad de dinero equivalente que permitiera la sustitución de la prestación personal, dicha práctica se extendió en el siglo XII y mayormente en el XIII. Junto al aspecto militar, el *auxilium* tenía otro: el de la ayuda pecuniaria; en Normandía se dieron tres casos en los que el vasallo debía ayudar al señor y en Francia fueron cuatro las causas en que el vasallo debía auxiliar a su Señor las que fueron las siguientes: el pago de rescate por el señor prisionero, del primogénito del señor, el casamiento de la hija mayor del señor y el último por la partida del señor a Tierra Santa.

En cuanto al Consejo o Consilium, esta clase de prestación se refiere a que el vasallo estaba obligado a asistir al señor con sus consejos. En virtud de éste deber el vasallo se reúne en la corte del señor y con los convasallos de éste, en tanto la asamblea delibera con el señor, el objeto de las deliberaciones consistía en que los vasallos debían expresar sus opiniones sobre algún problema que el Señor les cuestionara; pero uno de los más importantes aspectos de este deber de “consejo” consistía en juzgar, bajo la presidencia del señor, las causas sometidas a su “corte”. En virtud de la fidelidad que le han jurado, el Señor requería de sus vasallos el pronunciamiento de una sentencia.

En cuanto al Señor las obligaciones a cargo de éste consistían en la fidelidad y ciertas prestaciones relacionadas a ésta, así mismo el señor al igual que el vasallo tenía la obligación de no cometer acciones que puedan comprometer la vida, el honor o los bienes de su vasallo; las prestaciones que el Señor debía eran la de protección y manutención; la protección pudiera consistir en que el señor estaba obligado a responder a la llamada de su vasallo cuando éste hubiere sido atacado injustamente, lo que se traduce en la obligación de protección, otra modalidad de protección pudiera ser de tipo judicial esto es, que el señor estaba obligado a defender jurídicamente a su vasallo e igual de importante era la obligación a cargo del señor de asistir con sus consejos al vasallo y a ser justo con él y si también se diera el caso de que al vasallo se le hubiera concedido un feudo y se le quisiera arrebatarse, el señor debía garantizarle la posesión.

Como recordaremos, en cuanto a la manutención del vasallo el señor podía mantenerlo directamente en su casa o también podría concederle un feudo.

Las sanciones previstas para el caso de incumplimiento de las obligaciones de las partes, fueron prácticamente ineficaces hasta el siglo XII e incluso puede decirse que hasta el XIII. Sin embargo puede decirse que una de las sanciones que sin duda alguna era más eficaz era la que tenía que ver con el feudo, pues la falta grave del vasallo comporta la confiscación del feudo una consecuencia evidentemente necesaria de la ruptura de la fidelidad, sin embargo el derecho progresivo que sobre el feudo adquirieran los vasallos, hizo que la confiscación tuviera muchas dificultades para que se pudiese practicar, con la excepción de Inglaterra en donde la monarquía era lo bastante fuerte para llevarla a cabo de manera

continua. En Francia en cambio se establecía una sanción más leve y de carácter provisional, el cual era el embargo del feudo.

El Feudo.

En la época clásica el elemento real de las relaciones feudo vasalláticas sigue siendo el feudo, igual que lo era en la época carolingia, pues contienen elementos esenciales como lo son: la concesión gratuita de una tenencia procurada del señor a su vasallo con el objeto de procurarle una manutención legítima y como consecuencia de ello el vasallo se encuentra en la obligación de proporcionarle al primero los servicios requeridos.

Al iniciarse la época clásica así como en la época carolingia el término que designa la tenencia es el beneficio. En Alemania en la época clásica el término *beneficium* es el término técnico, y continuará siéndolo durante mucho tiempo, también en Francia, *beneficium* es la palabra utilizada en el siglo X y en la primera mitad del XI. Sin embargo en esta misma época aparece otro término: *feodum*, en francés *fief* o *fiefte* y en alemán *Lehen*, esto es lo que conocemos como feudo; esta palabra aparece a fines del siglo IX al sur de Borgoña en la forma de *feus* o *feos*. El término *feodum* aparece en el oeste de Alemania a principios del siglo XI, el cual no se aplicaba exclusivamente para tenencias de vasallaje, así también dicho término fue empleado después del reinado de Enrique IV. “En la segunda mitad del siglo XI su uso es normal en Lotaringia, pero la palabra no ha tomado aún el carácter de término técnico[...] en ciertas regiones, *feodum*, *fief* y *fiefte*, tuvieron junto a su sentido técnico un significado más general: en Normandía, Bretaña, en Guyena, en Gascuña, *fodum*, *fief* o *fiefte* fueron empleados para designar toda clase de tenencias”.¹¹ Normalmente el feudo consistía en un terreno, mismo que podía ser de diferente extensión, o el objeto de la concesión de un feudo podía ser una autoridad, una función o un derecho.

Existían diferentes nombres para designar a la palabra feudo como lo eran por ejemplo: *fiet lige* y el *fiet plain* o *ample*, a otros se les llamaba honor el cual en la época carolingia designaba funciones públicas y los abadiatos laicos, junto con los beneficios que

¹¹Boutruche, Robert, *Señorío y Feudalismo*, Editorial Siglo XXI Buenos Aires 1976 p. 174

constituían su dotación, en Alemania dicho término se aplicaba a los cargos públicos tenidos en beneficio, con exclusión de otros feudos. “En Inglaterra, inmediatamente después de la conquista, pero sobre todo en los siglos XII y XIII, se dio a honor un sentido bastante específico: se trata de un complejo considerable de feudos ,reunidos de forma permanente en una sola señoría, tenida por un “alto barón”, es decir por uno de los principales vasallos del rey, y que constituía el asiento de importantes obligaciones militares debidas al soberano. En Inglaterra, la palabra no fue jamás un simple sinónimo de feodum”.¹²

A principios de la época clásica del feudalismo “a naturaleza de los derechos respectivos de las partes sobre el feudo son los que siguen: el señor es titular de un derecho asimilable a la simple propiedad romana, el vasallo de un derecho asimilable al usufructo existe pues una desmembración del derecho de propiedad. Pero el hecho de la detentación efectiva del feudo por el vasallo, le permitió de manera constante extender su derecho real propio; en contrapartida, el derecho real del señor disminuyó necesariamente. Esta evolución comenzó en el siglo IX, pero se prosiguió en forma creciente a lo largo de los siglos en que los vasallos dispusieron de mayores medios de presión sobre sus señores: su servicio era de todo punto indispensable para las empresas políticas o militares de los señores. Tanto que desde el siglo XI el derecho del vasallo sobrepasa ya considerablemente los derechos del usufructuario romano”.¹³

Como consecuencia de la desmembración del derecho de propiedad y a mediados del siglo XIII aparece la doctrina conocida como dominio dividido en donde el señor conservaba el dominio directo y el vasallo adquiría el dominio útil, dicha teoría se utilizaría y generalizaría aún más en el siglo XIII.

DECADENCIA

El feudalismo a fines del siglo XIII inicia su decadencia, pues el “subenfundamiento llegó a tal punto que los señores tuvieron problemas para obtener las

¹² Boutruche, Robert, *Señorio y Feudalismo*, Editorial Siglo XXI Buenos Aires 1976 p. 179

¹³ Idem. p. 196

prestaciones que debían recibir además de que los vasallos prefirieron realizar pagos en dinero a cambio de la ayuda militar debida a sus señores y a su vez éstos preferían el dinero, ya que éste les permitía contratar tropas profesionales y más disciplinadas que los vasallos. Desde fines del siglo XIII la organización social y los sistemas políticos de los países del occidente europeo dejaron de ser feudales, a consecuencia de la aparición de nuevas formas de producción y de distribución; los adelantos técnicos y las rotaciones ocasionaron un incremento productivo y demográfico, y reavivaron la circulación de bienes y la vida municipal y urbana. El desarrollo de las relaciones mercancía- dinero hizo necesaria la superación del fraccionamiento feudal, mediante el desarrollo de una administración, justicia y poder represivo centralizado; ésta centralización del Estado fue llevada a cabo por los monarcas apoyándose en la naciente burguesía ciudadana que les proporcionó los créditos financieros necesarios y justificaron jurídicamente el poder limitado del soberano”.¹⁴

La organización feudal que asentada en relaciones personales, patrimoniales y señoriales, retardaba el avance y la expansión de la economía capitalista y no permitía el estímulo de las nuevas fuerzas productivas hizo que fuera necesario el debilitamiento y la disolución de las estructuras de ésta vieja organización, pues “el capitalismo anunciaba ya el predominio de una nueva clase social: la burguesía, que por su carácter “revolucionario” en cuanto a los medios de producción, empezaba a desplazar a la vieja aristocracia terrateniente. Por lo tanto, la lucha que se dio entre estos dos bloques antagónicos fue esencialmente política, porque lo que estaba en juego era el proyecto de acelerar o entorpecer el desarrollo del intercambio mercantil”¹⁵. Para el siglo XVI el avance de las fuerzas productivas anunciaba ya los inicios de la economía capitalista. El uso generalizado del capital tendía a causar modificaciones en la vieja organización feudal, y de una formación altamente fragmentada, surgía otra cuya esencia principal consistiría en provocar transformaciones en la vida económica y social. “En el feudalismo predominaba el carácter político de los marcos de la vida social; en el capitalismo el factor predominante es lo económico y es a partir de éste cuando las relaciones de producción ya no se regirán más por la renta de la tierra, sino por el intercambio mercantil. La superestructura política del feudalismo entró en contradicción

¹⁴ *Enciclopedia Salvat*, Salvat Editores de México S.A. 1983. Tomo 5 E-F p.1396

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Fondo de Cultura Económica, México 1984 p.29

con el avance y la expansión de las fuerzas productivas del capitalismo, pero requería de un orden político que alentara su desarrollo y que no provocara su retardo".¹⁶

Es el Estado absoluto el que más tarde asumirá la tarea de concentrar el poder político que antes se encontraba disperso en una gran variedad de feudos y creará las bases de la centralización administrativa para combatir las viejas estructuras feudales y dará paso a una economía capitalista que se caracterizará porque los medios de producción capitalista a diferencia de los medios de producción feudal son sometidos a incesantes procesos de perfeccionamiento, provocando así transformaciones en la estructura feudal. En el sistema capitalista el intercambio mercantil es su factor esencial, éste es el elemento que propicia la circulación de las mercancías y la obtención del excedente económico. Así mismo la actividad económica se concreta a una libre competencia, lo que permitía a todos los hombres participar en el intercambio mercantil, ya sea en calidad de vendedores o compradores; la servidumbre fue suprimida, y en su lugar aparecieron relaciones directas de dominación y explotación entre los propietarios de los medios de producción y propietarios de la fuerza de trabajo.

Es entonces, que la monarquía absoluta propiciara la decadencia de la aristocracia terrateniente, sacudiendo las estructuras de la vida feudal, favoreciendo el desarrollo de la burguesía en el plano económico, y en el terreno político acrecentando el ejercicio centralizado del poder; y será en Francia donde el poder de la monarquía absoluta arrasara con los centros de poder de la organización feudal. Aquí la lucha contra el feudalismo fue incesante, por lo que al ir aumentando la fuerza política de la monarquía absoluta, la situación privilegiada que poseía la aristocracia feudal fue descendiendo hasta llegar a tener únicamente posiciones simbólicas en los terrenos político y social.

1.2. LA MONARQUÍA.

Este punto lo dedicaremos al estudio de la forma de gobierno conocida como monarquía, y que a manera de introducción podemos decir que es aquella en la que el poder

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1984 p. 37

reside en una sola persona y en cuya forma de gobierno podemos diferenciar tres tipos o matices de la misma: el primero es la monarquía absoluta la que se caracteriza por ser en el monarca en el que se reúnen o representan los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pues aunque el monarca se sirva de funcionarios que le ayudan en su tarea de gobierno, éstos desempeñan tan sólo un papel consultivo, de preparación o de ejecución, pero no participan en las decisiones del gobierno; el segundo tipo es la monarquía constitucional o representativa, que es aquella en la que el poder del rey esta limitado por leyes y costumbres, en ésta el monarca sólo representa el poder Ejecutivo compartiendo el Legislativo con parlamentos o asambleas cuyo ejercicio respectivo esta determinado por leyes; y por último encontramos a la monarquía electiva o hereditaria, según que la designación dependa de una elección por parte de la nación, o que el sucesor sea establecido según las leyes del país; sin embargo en este apartado estudiaremos a la monarquía en general como la forma de gobierno que tiende a centralizar el poder.

El estado absoluto es entonces y ante todo “una organización política y administrativa de carácter antifeudal. Surge de las ruinas de la servidumbre y el vasallaje concernientes a la vida feudal y desde su nacimiento reclama, sin frontera alguna, la concentración del poder político. Es un Estado que en los marcos de los inicios de la economía capitalista encuentra las condiciones materiales y sociales que estimulan no sólo la formación de la centralización administrativa, sino la expansión y consolidación de la misma. La monarquía absoluta constituyó un frente político cuya fuerza unitaria permitió combatir incesantemente el orden político y religioso de la sociedad feudal, que en lugar de beneficiarla provocó el estancamiento de la superestructura social”.¹⁷

El predominio de las estructuras feudales causó un efecto nocivo en la vida política de la sociedad por la formación de centros de poder en forma disgregada, así mismo la sociedad feudal provocó pugnas entre los poderes fraccionados, conflictos irreductibles que debilitaron al Estado y que como consecuencia, dificultaron el establecimiento de la sociedad como Nación y Estado. La misión del poder soberano consistió en dar organización y unidad a la vida política que durante el feudalismo impedía la constitución de los Estados Nacionales, y de la necesidad de lograr esto último surgieron infinidad de

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de cultura Económica, México 1984 p. 49

luchas que se libraron entre la naciente burguesía y la aristocracia, pues la primera necesitaba un nuevo orden político y social que le permitiera el ascenso al poder político razón por la cual, atacara incesante a la organización feudal; razón también que se hace necesario la aparición un poder soberano que sentara las bases de una organización centralizada de gobierno e hiciera de la ley y la justicia los medios fundamentales para resolver los conflictos intestinos, formulando códigos de conducta con carácter obligatorio para todos los miembros que formaban parte de la jurisdicción evitando con esto que los individuos se hicieran justicia por sí solos, cosa que era imposible con el feudalismo, pues en éste los feudos contaban con una autonomía extrema frente al monarca medieval, lo que hacía que éste contara con un poder sumamente débil; dichas condiciones hicieron que el poder soberano fuera la organización política que diera unidad y definición a la sociedad.

En Francia por ejemplo, “la formación y el ascenso de la monarquía absoluta constituyeron testimonio histórico de unidad política. Éste país fue el mejor escenario de la integración de un Estado Nacional, donde la voluntad del monarca dio paso a la estabilidad y a la permanencia de las fuerzas de la sociedad. Al orden feudal lo fue sustituyendo un orden con caracteres más definidos en el plano político, la centralización del poder fue permitiendo que se atacara continuamente al sistema feudal, y del desmembramiento de la soberanía cobró vida una soberanía reclamada por el Estado. Por lo tanto, la autoridad suprema del Estado nacional recayó en la persona del monarca, y los grupos que antes la ostentaban, fraccionadamente, se vieron reducidos a una situación de debilidad e impotencia frente al poder central. La formación de la soberanía en los marcos del Estado nacional fue la primera etapa histórica del capitalismo. Esto significa que la vida del capitalismo no pudo desarrollarse donde el poder del Estado se encontraba repartido”.¹⁸

Aristóteles en su obra *La Política* estudia el gobierno monárquico considerando diferentes matices; el poder que posee el gobierno de la realeza “se parece al de las tiranías, pero gobiernan de conformidad con la ley y son hereditarias pues, supuesto que los bárbaros son por carácter natural más serviles que los griegos, y los asiáticos más que los europeos, soportan un gobierno despótico sin resentimiento alguno. Esas realezas, por tanto, y por estos mismos motivos, tienen una naturaleza tiránica, pero son seguras porque

¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1984 p. 55

son hereditarias y gobiernan por la ley. Incluso la guardia personal del soberano es de carácter real y no tiránico por la misma causa; los reyes, en efecto, son custodiados por ciudadanos armados, mientras que los tiranos tienen guardia extranjera; porque los reyes gobiernan de acuerdo con la ley y sobre sus súbditos que quieren ser gobernados por ellos; los tiranos en cambio gobiernan en contra de la voluntad de los súbditos. Y debido a ello los reyes escogen su guardia de entre los ciudadanos, mientras que los tiranos tienen su guardia para defenderse contra los ciudadanos. Esas son pues dos clases de monarquía; otra clase es la que existió entre los antiguos griegos, cuyos representantes recibían el nombre de *aisymetes*. Ésta para decirlo brevemente, es una tiranía electiva y difiere de la monarquía existente entre los bárbaros, no por ser un gobierno al margen de la ley, sino solamente en que no es hereditaria”.¹⁹

Es Bodino nacido en 1529 quien fuese profesor de leyes y abogado, quien elaboró un tratado sobre la soberanía del Estado, su pensamiento es antifeudal, pues no desea la restitución de la vieja soberanía feudal, lo que “le interesa es la creación de un orden político que dé cauce a la liberación de los individuos que, durante largo tiempo, habían permanecido oprimidos y sojuzgados, quedan atrás las relaciones de servidumbre propias de la vida de los vasallos, y en su lugar el mando centralizado del poder, la autoridad del poder soberano no sólo es de carácter centralizado, sino una autoridad que monopoliza el monarca como titular indivisible del mando del Estado. La soberanía del estado recae única y exclusivamente en el monarca que como ejecutivo dotado de grandes facultades de gobierno la hace valer y respetar sobre cada uno de sus súbditos. Desde esta perspectiva, el poder soberano no tiene límite temporal y por lo mismo, no puede ser compartido”.²⁰

Para Bodino la soberanía del Estado sólo está garantizada por el monarca y nadie más, para él, si el poder esta condicionado se estaría en presencia de un gobernador o regente más no de un monarca soberano, pues de ser así la soberanía sería inexistente. De igual manera establece que los Estados Nacionales tienen al frente a un monarca unitario el que no debe rendir cuentas de sus actos políticos a sus súbditos, y no debe estar limitado por ningún poder ya que el ejercicio de éste sólo será limitado por mandatos naturales o divinos,

¹⁹ Aristóteles, *Obras*, Ediciones Aguilar, 1982 p. 800

²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de cultura Económica, México 1984 p. 56

rechazaba también la idea de la democracia, pues él consideraba que los hombres son desiguales y que hay menos libertad real en una democracia que en cualquier otra forma de gobierno, consideraba entonces que solamente un monarca puede asegurar el orden, y nadie sino un monarca podía crear un sentido de unidad.

Sin embargo y sin duda alguna los mejores argumentos a favor de la monarquía justificada por el derecho divino se encuentra en Inglaterra, lugar en el que se estableció en primer lugar una monarquía nacional.

En relación a esto, en su obra *La Evolución del Pensamiento Político*, su autor C. Northcote Parkinson nos da a conocer la teoría del derecho divino con trabajos publicados de Jaime I de Inglaterra quien en su teoría (1598) “explicaba que el rey es el ministro de Dios y que la monarquía era la forma de gobierno más cercana al cielo. El rey hereditario es responsable ante Dios, no ante su pueblo ni ante las leyes. La resistencia del monarca legal está en contra de la sagrada escritura, aunque el rey gobierne mal. Según pasaba el tiempo y encontraba oposición, Jaime expresó sus exigencias de una forma más extremada. -El Estado de la monarquía- declaraba en 1609, -es la cosa más suprema sobre la tierra-. Los reyes son justamente llamados Dioses , porque sus poderes son una réplica de la omnipotencia divina. Como Dios, ellos pueden hacer y deshacer y sobre sus súbditos tienen el poder de vida o muerte, tienen el poder de ensalzar las cosas bajas y de humillar las altas, y de jugar con sus súbditos como el ajedrez. Jaime llevó su doctrina hasta su límite, como solamente podría hacerlo un protestante”²¹. Jaime I de Inglaterra consideraba de carácter ateo y una blasfemia discutir lo que Dios puede hacer, y de igual manera se consideraba el discutir lo que un rey podía hacer.

La Edad Media encuadra en el marco religioso toda contienda de carácter político, que artificioosamente disfrazada por la lucha entre el “bien y el mal”, resultó ser ni más ni menos que la lucha por el manejo del Estado, bien por el hombre civil o por aquellos que vestían hábitos. Dos de los más encumbrados hombres de la Iglesia, San Agustín y Santo Tomás, quienes representan por una parte la escuela patristica y por la otra la escolástica, desempeñaron un papel de suma importancia en la búsqueda de la titularidad del poder

²¹ Parkinson C, Northcote, *La evolución del pensamiento político*, Eds. Deusto, 1971 p. 98

temporal “bajo la inspiración divina”. San Agustín (354–430 de n.e), influido por la línea platónica, representa el tránsito del mundo clásico al periodo cristiano, y se convierte de hecho en el principal ideólogo del nuevo movimiento. “En su obra *La Ciudad de Dios* – destaca Pérez Serrano-, el poder y la autoridad tienen su fundamento en Dios, no en la naturaleza humana; el pecado ha hecho que unos hombres tengan que quedar sometidos a otros; ha sido en tal sentido el origen del Estado, institución no divina, a diferencia de la Iglesia, y por tanto supeditada a ésta. De ahí diversas consecuencias: la supremacía de lo espiritual ante todo; la construcción de la Iglesia como un Estado; la prefiguración de instituciones como el Sacro Romano Imperio; la interpretación peyorativa del Estado, indispensable para la paz, pero nacido por nuestra flaqueza pecadora y obediente a los mandatos del poder eclesiástico”.²²

Santo Tomás de Aquino, pensador político medieval defendía la monarquía preferentemente electiva, siempre y cuando sus objetivos no estuviesen en conflicto con los de la Iglesia. Algunos de sus argumentos eran éstos: “Este es el mejor método y el que más se acerca al proceso natural, ya que la naturaleza siempre trabaja de la mejor manera posible. Entre los miembros del cuerpo hay uno que mueve al resto, llamado el corazón; en el alma hay una facultad que es preeminente llamada la razón. Las abejas tienen una reina, y el universo entero tiene un Dios, creador y señor de todos; de ahí se sigue necesariamente que la mejor forma de gobierno en la sociedad humana es la ejercida por una persona”.²³

Santo Tomás (1227-1247), de quien se dice vivió la época del esplendor del poder temporal del papado en momentos en que el pontífice Inocencio III encabezaba el más victorioso de los momentos políticos de la Iglesia católica en el mundo, y cuando el desarrollo de las Cruzadas devastaba cualquier oponente y ponía a los pies del papado cuantas tierras y príncipes eran tomados con la fuerza de las armas y la bandera religiosa, vino a armonizar, en su obra *Suma Teológica*, la filosofía aristotélica con los postulados cristianos en la que se añaden consideraciones teológicas como el principio paulino de que todo poder proviene de Dios; y con agudo criterio y método sutil preconiza un sistema de gobierno, monárquico y moderado, en que repudia la tiranía, se admite la conveniencia de una cooperación de

²² Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla México 1990 p. 189.

²³ Parkinson C. Northcote, *La Evolución del Pensamiento Político*, Eds. Deusto, 1971 p. 93

todos los asociados en la cosa pública, y se reafirma la primacía de la iglesia; Santo Tomás en la obra anteriormente citada decía que el monarca podía contar con el apoyo de la Iglesia solamente si estaba subordinado a ella; pues consideraba que el objeto del pueblo era vivir virtuosamente y conseguir el gozo de Dios, lo que un gobernador laico no podría conseguir, dicho pensador consideraba también que el Papa tenía el poder de privar del derecho de gobernar al soberano mediante la excomunión.

Otro pensador de la época fue Inocencio III quien intentó demostrar que el imperio fue dado a Carlomagno por el Papa y que el imperio, cuando estuviese vacante volvería al mismo Papa. De igual manera Agustín Trionfo, en el reinado de Juan XXII argüía que el Papa era la autoridad suprema y que no había apelación contra su voluntad ni incluso a Dios. El Papa de acuerdo con ésta teoría, podía deponer a cualquier emperador y elegir otro. También Ptolomeo de Lucca mantiene que el Papa es emperador por derecho propio y meramente delega su autoridad en los laicos.

La Organización Administrativa de la Monarquía Absoluta.

Si bien es cierto que la función política del poder soberano se realiza a través de una organización administrativa fuertemente centralizada, es entonces, que corresponde a la monarquía absoluta inaugurar una forma de gobierno homogénea que se impone a la heterogeneidad de la sociedad civil; y en donde se comienzan a establecer normas escritas, leyes generales que a todos obliga y comprometa, no más disposiciones señoriales, pues ahora el centro conductor y regulador de la lucha política será la administración pública, que será el motor “de la actividad estatal, es la instancia que plasma el poder soberano en la sociedad y como la organización centralizada del poder público, detalla la ejecución de las leyes en las esferas correspondientes de los súbditos. La división del trabajo gubernamental en el seno de la monarquía absoluta constituye el reflejo de la forma de organización de las líneas de la autoridad jerárquica, es decir de la manera en que el soberano hace valer la presencia del Estado en la sociedad, presencia que se materializa en dos instituciones fundamentales: el oficio y la comisión”.²⁴ El oficio es un cargo público sujeto a la persona del soberano y como agente ejecutivo, el oficial cumple con las tareas relacionadas con la

²⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1984 p. 60

función pública, el oficial tiene un cargo ordinario en virtud de edicto y no podía ser revocado sino en virtud de edicto o ley contraria; en cambio la comisión aunque es de igual manera un cargo público, se diferencia de que tiene un carácter transitorio y extraordinario, pues se conceden para circunstancias específicas y una vez cumplidas se concluye, además de estar sujeta a la revocación en cualquier momento. En la monarquía medieval el oficio era utilizado para obtener recompensas y beneficios, en la monarquía absoluta la recompensa es el sueldo por desempeño del cargo.

El oficio considerado institución que depende de la potestad de soberano puede considerarse vitalicio (pues el monarca medieval los había creado y mantenido desde la administración feudal y no podían desconocerse fácilmente) característica sumamente grave para la monarquía absoluta ya que esto frenaba su expansión como poder público centralizado, lo que podía ocasionar que los viejos poderes feudales recuperaran posiciones en el ámbito gubernamental. "Sin embargo, el ejercicio de su poder soberano (monarquía absoluta) era más fuerte que el poder de los súbditos, y para no transgredir el orden real, mediante una maniobra política, da vida a las comisiones con dos características fundamentales y distintas a los oficios: nombramiento y derecho de revocación. Así la autoridad real, fincada en el derecho de crear y disolver las comisiones, dio un resultado eficaz en la renovación de los puestos gubernamentales; el comisario funge, entonces, como colaborador del monarca y no tiene que dar cuenta de sus actos más que al mismo soberano. De ésta manera, la lucha tenaz contra las estructuras feudales se ve ampliamente fortalecida, sobre todo cuando el monarca al percibir el éxito de las comisiones, confiere el principio de delegación de autoridad a subordinados para nombrar comisarios. Respecto a los magistrados que eran personas con autoridad, fuerza y poder de mando, el poder soberano también les definió su quehacer político".²⁵, el magistrado es la persona más importante después del soberano, pues tenía facultades de mando, condena y ejecución; de manera tal, que compartía la potestad del Estado, sin embargo el papel del magistrado frente al soberano es de subordinación y obediencia ya que en ningún momento cuenta con la facultad de contravenir o censurar a la voluntad y las decisiones del monarca.

²⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de cultura Económica, México 1984 p. 62

Para el siglo XVII el poder soberano continúa favoreciendo el avance del capitalismo mediante el ejercicio organizado y centralizado del poder público; el auge del intercambio mercantil será garantizado entonces, por el poder soberano a fin de sepultar la organización feudal.

Sin embargo la actividad del intercambio mercantil, va creando individuos cada vez más egoístas y ambiciosos a quienes únicamente les interesa la protección de sus bienes privados, sin importarles la vida de los demás individuos. El ansia de lucro y de ambición despierta constantes rivalidades entre los individuos privados, y como no pueden ser reguladas por ellos mismos, generan conflictos que ponen a la sociedad al borde de la destrucción. Es por esto, que en el *Leviatán*, obra escrita por Hobbes se considera necesaria la creación de un poder superior y unificado como condición esencial para que los hombres puedan vivir conforme a las disposiciones dadas por ese poder superior y desechen una vida sustentada en la ley de la selva y del más fuerte. “En este sentido, el *Leviatán* ostenta el poder centralizado y el titular que lo conduce es un soberano a quien se le debe prestar obediencia; como voluntad unificada, el soberano gobierna a toda la sociedad y las voluntades independientes quedan subordinadas a la misma voluntad unificada. En Hobbes, el poder soberano viene a constituir una respuesta política a la moribunda sociedad feudal que tanto en él como en Maquiavelo y Bodino representaba un obstáculo para ostentar y ejercer el poder público de manera centralizada y unitaria”.²⁶

La Centralización Administrativa.

El factor clave en donde se sustenta la fuerza creciente de la monarquía absoluta es, la centralización administrativa.

“La centralización administrativa opera como el gran látigo del poder monárquico y es utilizada para arrebatarle a las circunscripciones locales la parte del poder que detenta, ya que lejos de contribuir a la formación del Estado nacional, desvía cualquier intento dirigido con es propósito. De ésta manera, concentrar el poder y detentarlo con éxito fue objetivo

²⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de cultura Económica p. 68

del Estado absoluto y a la par que lograba éste propósito, fue construyendo los cimientos donde se asentaba la organización del Estado: la centralización administrativa”.²⁷

Será en Francia donde dará lugar, de manera más nítida, la expropiación de los poderes feudales por parte del Estado Absoluto.

En cuanto a la tierra que era considerada como fuente principal de valor en la sociedad feudal, fue perdiendo terreno para dar paso a las fuerzas productivas del capitalismo y la circulación de mercancías, lo que trajo como consecuencia que el poder del que gozaba la aristocracia terrateniente fuera disminuyendo.

Las funciones generales del Estado absoluto como la impartición de justicia, la seguridad pública, el manejo de la política económica, la conducción de las relaciones con el exterior, el cobro de impuestos y la adscripción de la organización militar, fueron el medio a través del cual se logro dar unidad a la vida política del país, lo que dio como resultado la formación de la estructura centralizada del poder, dicha centralización permitió el dominio de la sociedad civil y así mismo fue la instancia que regulara y ordenara los conflictos sociales.

La administración pública del Estado absoluto tenía como titular al monarca, quien era la fuerza principal del proceso político, lo que impedía que los cuerpos colegiados tuviesen un plena autonomía pues era el monarca, quien establecía las directrices políticas que debían cumplir éstos. Así mismo el monarca como cabeza de la administración pública delegaba su autoridad en un cuerpo administrativo de singular poderío, “en el seno del cual se concentraban todos los poderes de una manera nueva: el consejo del rey. Su origen era antiguo, pero la mayor parte de sus funciones eran de fecha reciente. Lo era todo a la vez: tribunal supremo de justicia, porque tenía el derecho de casar las sentencias de todos los tribunales ordinarios; tribunal superior administrativo, porque de él dependían en última instancia todas las jurisdicciones especiales. Como consejo del gobierno ejercía además, con el beneplácito del rey, el poder legislativo, pues discutía y proponía la mayor parte de las leyes y fijaba y repartía los impuestos. Como consejo superior de administración le correspondía establecer las normas generales que debían seguir los agentes del gobierno,

²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de Cultura Económica p. 72

sin embargo carecía de jurisdicción propia. El rey era el único que decidía, aún cuando el consejo pareciera pronunciar sentencia”.²⁸

El monarca también delegaba funciones a una persona llamada inspector general quien se encargaba del manejo de los asuntos interiores del Estado, era el gran director y coordinador de las tareas administrativas del Estado. Las provincias que integraban el Estado absoluto el monarca las controlaba a través de intendentes, cuya misión era servir de representantes directos del poder central, participaban en el establecimiento de impuestos, así como establecer prórrogas para el pago de los mismos, dirigía las obras públicas y reclutaba a los integrantes de la milicia, desempeñaba tareas de seguridad y orden político a fin de sancionar y contener las alteraciones públicas que se pudieran originar, y tenían la obligación de dar cuentas únicamente al poder central; en sus manos se acumulaban casi todos los poderes que poseía el mismo consejo y los ejercía todos en primera instancia. Al igual que el consejo era administrador y juez.

La centralización de la administración pública es una ley que nace con el Estado absoluto y se consolida conforme se expande la producción mercantil, pues la circulación de mercancías no puede prosperar donde hay desorden e indefinición, como era el caso de la sociedad feudal.

“Lo que es hoy una ley indiscutible del Estado capitalista -la centralización administrativa- tiene su origen en la monarquía absoluta y es ésta, como forma de gobierno, la que crea las bases de los Estados nacionales, de los Estados políticos”.²⁹

1.3 LA TEORIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES CON ARISTÓTELES

Aristóteles nació en Estagira, Macedonia, en 384 A.C. Falleció en Calos, en agosto de 322. Asistió, como discípulo, a la Academia de Platón, donde pronto descolló por su genio filosófico. Fue llamado por el Rey Filipo, de Macedonia, en 342, para que sirviera como maestro de Alejandro, futuro rey. Autor de numerosas obras filosóficas, incursionó por el campo de las ideas políticas, con sentido empírico y realista, por lo que se le considera el

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, Ed. Fondo de Cultura Económica p. 74

²⁹ Idem., p. 78

creador del método experimental en estas materias. Escribió *La Política*, *Las Leyes*, *Ética* a Nicómaco. El aspecto político de su pensamiento se encuentra mezclado con el resto de las ideas, en virtud de que Aristóteles da un enfoque integral de la vida griega y del pensar universal de su tiempo.

El tratadista André Hauriú sostiene que, “corresponde a Aristóteles el mérito de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado, por tanto se sitúa más bien en la perspectiva de las funciones que había que asumir que en la de los poderes que había que ejercer. Pero indica claramente que las funciones diferentes deben ser confiadas a titulares diferentes. Aristóteles resume los encargos de las funciones públicas: la función deliberativa, confiada al pueblo, consiste en el voto de las leyes y de los tratados, además del control de los magistrados; a su vez “las magistraturas”, entendidas como el ejercicio de la autoridad lo que llamamos hoy el Poder Ejecutivo”, eran habitualmente otorgadas por elección; y finalmente, en lo que se refiere a la función judicial, se aseguraba mediante una serie de tribunales, desde los que entienden en asesinatos o en procesos civiles hasta los que reciben las cuentas públicas o incluso juzgan los atentados contra la Constitución”.³⁰

La ciencia política considera a Aristóteles como precursor remoto de la división de poderes. *La Política* de Aristóteles establece que en todos los Estados hay tres elementos, a saber: la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el cuerpo de magistrados y el cuerpo o departamento judicial. Los elementos deliberativo, ejecutivo y judicial, comparten una semejanza externa con Montesquieu que resulta patente.

Al igual que en la antigua Grecia, el estudio de la antigua Roma deja severas dudas respecto a si se llegó a concebir una verdadera división de poderes; fundamentalmente, las confusiones giran en torno de las formas de gobierno y sus caracteres. En relación con el tema, el jurista mexicano Jorge Carpizo, señala: “También se ha afirmado que en el pensamiento de Polibio y Cicerón se encuentra la idea de la separación de poderes. En realidad, en estos filósofos historicistas no se halla vestigio de una división de poderes, sino de una combinación de diversas formas de gobierno. Su conclusión, y acertada, fue que la

³⁰ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México 1990 p. 187

mejor constitución es aquella que reúne en sí los principios democráticos, aristocráticos y monárquicos”.³¹

George H. Sabine sostiene que: “El motivo que explica la fortaleza de Roma consiste en que éste había adoptado inconscientemente una forma mixta de gobierno en la cual los elementos se encuentran exactamente ajustados y en perfecto equilibrio. Los cónsules constituyen un factor monárquico, el senado uno aristocrático y las asambleas populares uno democrático; pero el verdadero secreto del gobierno romano consiste en el hecho de que los tres poderes se frenan recíprocamente, impidiendo así la natural tendencia a decaer que se produciría en el caso de que alguno de ellos llegase a ser demasiado poderoso. Polibio modificó en dos aspectos la vieja teoría de forma mixta de gobierno, que había sido durante mucho tiempo un lugar común. Más adelante, el autor subraya que Polibio se apoyó en el principio jurídico romano de la colegialidad, por virtud del cual un magistrado podía oponer su veto a lo decidido por cualquier otro magistrado que tuviera igual o menor imperium que él. Dio así al gobierno mixto la forma de un sistema de frenos y contrapesos, forma en la que pasó a Montesquieu y a los fundadores de la constitución norteamericana”.³²

1.4. LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES CON JOHN LOCKE

Nos corresponde ahora hablar de John Locke quien es considerado por algunos autores como quien sólo estableciera una simple distinción de funciones públicas o los lineamientos sobre los cuales se desarrollaría más adelante la verdadera doctrina de la división de poderes cuyo principal exponente será Montesquieu; sin embargo también hay autores que contrario a lo anterior consideran a John Locke como el verdadero precursor de la doctrina de la división o separación de poderes.

John Locke importante teórico de la política, nació en Wrinton, Inglaterra, el año de 1632. “Su niñez transcurrió en la población de Beluton, cercana a Bristol. Sus primeros

³¹ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla México 1990 p. 188

³² Idem., p. 188

años transcurrieron en el mundo rural. A los catorce años ingresó a Wesminster School, donde estudió seis. Logró obtener una beca para el Christ Church, en 1652; residió durante quince años en Oxford, aunque parece que esa ciudad universitaria no fue muy de su agrado. Obtuvo el grado de master en 1658, y para 1665 se encuentra a Locke viajando por Alemania. Algunos de sus biógrafos estiman que sintió el deseo de seguir la carrera eclesiástica, pero cambio de opinión, más bien le llamó la atención la investigación científica y realizó experimentos químicos, observaciones astronómicas y estudio medicina. El año de 1666 es importante en su vida, porque conoce a Lord Ashley que más tarde fue conde Shaftesbury. En 1667 ocupa el cargo, en Exeter House, de secretario particular de dicho personaje. El año de 1672 es nombrado Secretario del Ministerio de Comercio, en el gobierno que preside Shaftesbury. Cuando en 1675 cayó el gobierno se retiró a Francia. Vivió en Montpellier y París y se dedicó a redactar su obra principal. *An Essay Concerning Human Understanding* (Ensayo sobre el entendimiento humano, la que se inicia en 1671, y se terminada y publica en 1690".³³

En la segunda mitad del siglo XVII se inicia propiamente el nacimiento de la división de poderes en la Edad Moderna. Inglaterra es la cuna y John Locke su primer exponente. Durante la revolución inglesa del siglo XVII, las relaciones sociales que se instauran como resultado del compromiso entre burguesía y la nobleza, encuentran en Locke al ideólogo. Al parecer sus trabajos publicados en defensa de la monarquía constitucional le granjearon una importante influencia política. "Al triunfo de la revolución inglesa de 1688 publicó *Dos Tratados sobre el Gobierno Civil*, que constituye la base teórica del partido whig: el abandono de la vieja idea del derecho divino de los reyes y el definitivo triunfo del parlamento, como legítimo representante del pueblo, según Rodríguez Aranda. El partido whig (liberal) se enfrentó al partido tory (conservador) y logró cambiar las formas políticas de la monarquía absoluta a la monarquía limitada, constitucional. La primera parte de sus *Dos Tratados sobre el Gobierno Civil* está dedicada a refutar las ideas de sir Robert Filmer. La segunda comienza con el mismo tema y luego va hacia el campo político al que se conoce como *Ensayo sobre el Gobierno Civil*"³⁴. En el capítulo XII de

³³ Moreno, Daniel, *Clásicos de la Ciencia Política*, Ed. Porrúa, México 1983 p. 117

³⁴ Guajardo, Horacio, *Historia de las Ideas Políticas*, Eds. Gernika, México 1980 p. 38

éste último ensayo se habla de tres funciones estatales como son: la legislativa, la ejecutiva y la federativa, y al final del capítulo XIII se refiere a una cuarta función: la prerrogativa.

En lo que concierne a este momento político de Inglaterra, Jorge Carpizo sostiene que la teoría de la división de poderes estaba naciendo y considera que el primer teórico del principio de esa división es Locke, y considera como inmediatos antecedentes al *Instrument of government* y el *Bill of Rights*.

Como mencionamos anteriormente en la obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil* de John Locke, en su capítulo XII menciona tres poderes: el legislativo, del ejecutivo y del federativo; en donde señala: “el poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo. Además tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencias a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que se eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno; el poder legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas debidamente reunidas, tienen por sí mismas, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público. Pero por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez, y que su elaboración sólo exige un tiempo bastante corto, aunque su fuerza de obligar es constante y duradera, siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. De ahí nace que los poderes *legislativo* y *ejecutivo* se encuentren con frecuencia separados”.³⁵

³⁵ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Gemika, México 1998 pp. 135-136

Así también Locke consideraba que: “las disputas que pudieran surgir entre un miembro de una sociedad y “otras personas que se encuentran fuera de la misma, corresponden a la comunidad entera; el daño hecho a un miembro de eses cuerpo compromete a todo él en la tarea de exigir una reparación, por esa razón lleva ese poder consigo el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas. A ese poder podría, si eso parece bien, llamársele *federativo*. Estos dos poderes, el ejecutivo y el federativo, son en sí mismos realmente distintos; sin embargo, a pesar de que uno de ellos abarca la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y a todos cuantos la integran, y el otro tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, con respecto a quienes pueden serles útiles o perjudicarle, ocurre que casi siempre suelen encontrarse reunidos. Si el poder ejecutivo y el poder federativo de cada comunidad son distintos en sí mismos, resulta, sin embargo, difícil el separarlos y ponerlos simultáneamente en manos de distintas personas. Ambos exigen para su ejercicio la fuerza de la sociedad, y resulta casi imposible colocar esa fuerza simultáneamente en manos distintas y que no están mutuamente en relación de subordinación. Tampoco sería posible confiar el poder ejecutivo y el poder federativo a personas que pudiesen actuar por separado, porque, en ese caso, la fuerza pública se hallaría colocada bajo mandos diferentes, lo cual acarrearía más pronto o más tarde desórdenes y desgracias”.³⁶

Locke es su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil* clasifica a los poderes en cuatro, tres de ellos son los arriba mencionados (legislativo, ejecutivo y federativo) y agrega uno más: el de prerrogativa; atribuye el primero al parlamento y los otros tres al rey. “El poder de prerrogativa tiene carácter residual y de emergencia: es el que faculta al rey para decidir las situaciones no previstas. Fácil es advertir que éste último poder es un poder no reglado y por tanto, discrecional y susceptible de ser ejercido arbitraria y despóticamente. Ese peligro no escapó a la perspicacia de Locke; así mismo éste omite en su esquema al después denominado “poder judicial”. Sin embargo en el capítulo XI (párrafo 136) sostiene que las leyes deben ser aplicadas por jueces señalados y conocidos”.³⁷ “Siguiendo la experiencia de la Revolución Inglesa –anota Sabine–, Locke daba por supuesto que el poder legislativo es

³⁶ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Gernika, México 1998 p. 138

³⁷ Justo López, Mario, *Introducción a los Estudios Políticos*, vol, II Eds. De palma, buenos Aires 1987 p. 33

supremo en el gobierno, aunque admitía la posibilidad de que el ejecutivo participase en la creación de leyes. Pero ambos poderes son limitados. El poder legislativo no puede nunca ser arbitrario, ya que ni siquiera el pueblo que lo establece tiene tal poder; no puede gobernar mediante decretos impremeditados, ya que los hombres se unen para tener un derecho y unos jueces conocidos; no puede tomar la propiedad de los individuos sin el consentimiento de éstos, cosa que Locke interpreta como equivalente al voto de la mayoría; y no puede delegar su poder legislativo, ya que éste se encuentra de modo inalterable en las manos en que lo ha colocado la comunidad. El tratadista Pérez Serrano proporciona una explicación más amplia del interés de Locke en la división de poderes: lo que interesa en Locke es que defiende ya la utilidad de la separación de algunos poderes, pues conforme sostiene que el Ejecutivo y el Federativo difícilmente pueden estar en manos distintas, cree que el Legislativo y el Ejecutivo se encuentran a menudo separados, y en justificación de su aserto agrega: pudiera ser tentación harto grande para la humana fragilidad, y para las personas que tienen el poder de hacer las leyes, tener también en su mano el poder ejecutarlas, con lo cual pudieran eximirse en su obediencia, y sentirse inclinadas, ya al iniciarlas, ya al hacerlas, ya al cumplirlas, a su propia ventaja. Tales expresiones prefiguran en buena parte, aunque sin el aparato de una construcción fundamental y cerrada, lo que ha de ser medular en Montesquieu, siquiera sea de justicia recordar que Locke no exige tal organización, ni ve en ella la condición sine qua non para un régimen de libertad”.³⁸

1.5. LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES CON MONTESQUIEU.

Corresponde el turno hablar ahora de Montesquieu a quien se le atribuye el mérito de haber dado a la doctrina de la división de poderes la formulación que ha hecho famosa, al establecer de una manera más clara de la que hicieran sus predecesores las tres funciones básicas que en cualquier Estado deben existir, es decir la función legislativa, Ejecutiva y Judicial; pues para Montesquieu en la separación de estos poderes se encontraría garantizada la libertad al ser sólo el poder capaz de frenar al poder.

Carlos de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, nació en el castillo de la

³⁸ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México 1990, p. 191

Brede, cerca del puerto de Burdeos, Francia, en 1689. “La riqueza y situación social de su familia, le permitieron realizar fácilmente la carrera jurídica; muy joven se le nombró consejero y adquirió, por compra, según se usaba en la época, un cargo en el Parlamento de Guyena, del que llegó a ser presidente. Renunció este último para dedicarse a sus estudios preferidos. Preocupado por las condiciones políticas de Francia y la mayor parte de Europa, publicó sus *Cartas Persas*, que constituyen una sátira contra el despotismo, al mismo tiempo que la descripción, con ciertos tintes eróticos, del mundo persa. Su éxito fue notable y se le abrieron las puertas de los salones más prestigiados y de las instituciones culturales; entre otras, ingresó a la Academia francesa en 1728. En 1734, ya en Francia, dio a la stampa una de sus obras más conocidas: *Las Consideraciones sobre las causas de la grandeza de los romanos y de su decadencia*. Sin embargo, la obra que le asegura fama permanente y un lugar destacado en la historia de las ideas políticas es *Del Espíritu de las Leyes*, que le significó un considerable esfuerzo y que no apareció sino en plena madurez de su autor, el año de 1748. La forma clásica en la que se ha expuesto la doctrina de la separación de poderes, corresponde a Montesquieu, en la fórmula de pesos y contrapesos, en el sentido de un apasionado alegato en defensa de la libertad. Ha influido ésta obra en todo el constitucionalismo moderno”.³⁹

Comte y Durkheim consideran a Montesquieu como el fundador de la ciencia política. Su obra fundamental *El Espíritu de las Leyes*, se considera como uno de los trabajos sociológicos más importantes del siglo de la Ilustración. Al parecer dicho documento logró despertar y unir en su contra los ataques de los juristas del rey, de los jesuitas, de los teólogos y los mismos escolásticos, puesto que en él se manifestaba contra la monarquía absoluta francesa, pues afirmaba que Francia no necesitaba reformas al estilo inglés, sino una transformación revolucionaria. Sostenía como ideal político una monarquía constitucional ilustrada, que garantizase la libertad civil y la división de poderes.

Durante su estancia en Inglaterra, que se prolongó por espacio de dos años, Montesquieu estudia la evolución de la teoría de Locke, que había llevado a los ingleses a elaborar el *Acta de Establecimiento de 1701*, en la cual se estipulaba la independencia de los jueces, “problema que había interesado en Francia al filósofo. No es de extrañar por lo tanto, que al

³⁹ Moreno, Daniel, *Clásicos de la Ciencia Política*, Ed. Porrúa 1983 p. 137

revaluar la teoría de Locke, Montesquieu fijara su atención en la situación de los jueces, que había pasado inadvertida por aquél. Situado en ese punto de vista, Montesquieu pensó que aunque la justicia es aplicación de leyes, sin embargo -la aplicación rigurosa y científica del derecho penal y del derecho privado, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinado por otras leyes-. La novedad de Montesquieu con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en aplicación de leyes. Por otra parte, Montesquieu reunió en un solo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores que en Locke integraban el poder federativo y las que miran a la seguridad interior que constituían el poder ejecutivo”.⁴⁰

“La forma específica de su teoría –dice Sabine al referirse a Montesquieu- se basaba en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y, sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial. La posibilidad práctica de hacer una separación radical entre la legislación y la función jurisdiccional, o entre la formación de una política y el control de su ejecución es algo que en ninguna época habría podido encomiar un realista político. Pero dejemos que sea el mismo Montesquieu quien esboce y explique en qué consiste la base de la división de poderes que propone: “Hay, en todo Estado, tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes, y la potestad ejecutiva que depende del derecho civil. Por la primera de ellas, el príncipe o el magistrado crea leyes para un cierto tiempo o para siempre, y corrige o abroga aquellas que ya están hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía embajadas o las recibe, establece la seguridad y toma medidas para prevenir las invasiones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. A ésta última se le denomina la potestad de juzgar; y a la otra, la potestad ejecutiva del Estado. Cuando se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que cabe temor de que el mismo monarca o el mismo senado puedan hacer leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o de pueblo, ejerciesen

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2000 p. 215

estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares”.⁴¹

Nicolás Pérez Serrano considera que en la teoría de Montesquieu la libertad solo puede quedar garantizada mediante el desmembramiento del poder, que incluso llega a establecerse en la organización del más peligroso de los tres poderes, el Legislativo, el cual desdobra en las Cámaras. En la doctrina surge no sólo una división del poder único, sino también una separación e independencia de los tres poderes estatuidos, iguales entre sí, ya que de lo contrario se habría frustrado el sistema mecánico de frenos y contrapesos, de equilibrio, lo que habría de producir la garantía de las libertades de los hombres.

Autores como Jean Touchard opinan que la separación de poderes se ha convertido, gracias a Montesquieu, en una especie de dogma. El artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre que proclamara: Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de constitución. En realidad, sin embargo, la doctrina de la separación de poderes no tiene en Montesquieu el alcance que le han atribuido sus sucesores. Se contenta con afirmar que el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial no deben encontrarse en las mismas manos; pero de ningún modo piensa en establecer una rigurosa separación entre los tres poderes, inexistente por lo demás en el régimen inglés. Lo que Montesquieu señala, es una armonía entre los tres poderes, una atribución conjunta e indivisa del poder a tres órganos, la co-soberanía de las tres fuerzas políticas, y también de tres fuerzas sociales rey, pueblo y aristocracia. Como ha observado Ch. Eisenmann, existe una correspondencia entre las ideas constitucionales y las ideas sociales de Montesquieu: Su aparato gubernamental aparece como la proyección en el plano constitucional de su imagen de la sociedad: tres fuerzas sociales están encaminadas por tres fuerzas políticas: la correspondencia es perfecta. En realidad no existe en Montesquieu una teoría (jurídica) de la separación de poderes, sino una concepción (político-social) del equilibrio de poderes, equilibrio que tiende a consagrar a un poder entre los demás: el de la aristocracia”.⁴²

⁴¹ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla México 1990 p. 93

⁴² Touchard, Jean, *Historia de las Ideas Políticas*, Ed. Tecnos 1975 p. 311

Es así, que para Eisenmann a diferencia de algunos autores que consideran a la teoría de la división de poderes que establece Montesquieu como impracticable o artificiosa es Eisenmann es quien en mi opinión logra una muy buena interpretación de la teoría establecida por aquél; pues considera que especialmente el célebre capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, ha engendrado un verdadero mito: el mito de la separación de poderes, mismo que ha cambiado una escuela de juristas, particularmente a finales del siglo XIX y comienzos del XX, que tomaron como pretexto cierto número de fórmulas aisladas de Montesquieu para asignar a éste un modelo teórico puramente imaginario. El ideal político de Montesquieu coincidiría con un régimen en el que estuviera rigurosamente asegurada esta separación de poderes. Deberían existir tres poderes: el ejecutivo (el rey y sus ministros), el legislativo (las cámaras baja y alta), y el judicial (el cuerpo de magistrados). Cada poder abarcaría exactamente una esfera propia, es decir, una función propia, sin ninguna interferencia. Cada poder estaría asegurado, en cada esfera, por un órgano rigurosamente distinto de los otros órganos y no sólo no sería concebible ninguna injerencia del ejecutivo sobre el legislativo o el judicial, o cualquier injerencia recíproca sino que además ninguno de los miembros que componen un órgano podría pertenecer a otro. Por ejemplo, el ejecutivo no podría intervenir en el legislativo por medio de proyectos, proposiciones de ley, o en el judicial por medio de presiones, etc., ni tampoco ningún ministro sería responsable ante el legislativo; ni mucho menos podría ningún miembro del legislativo asumir funciones ejecutivas o judiciales, es decir, ser ministro o magistrado.

Una de las audacias de Eisenmann consistió en demostrar que no era cierto que Montesquieu postulaba la posibilidad de que no debería existir ninguna injerencia entre los poderes; pues decía que para descubrir lo contrario bastaba con leer atentamente sus textos para descubrir, en efecto: 1) Que el ejecutivo se injiere en el legislativo puesto que el rey dispone del derecho de veto 2) Que el legislativo puede, en cierta medida, ejercer un derecho de inspección sobre el ejecutivo, puesto que controla la aplicación de las leyes que ha votado; y también, sin que sea cuestión de "responsabilidad ministerial" ante el Parlamento, puede pedir cuentas a los ministros. 3) Que el legislativo se injiere seriamente sobre el judicial, puesto que, en tres circunstancias especiales, se erige en tribunal: los nobles, en todas las materias, serán juzgados por sus pares de la cámara alta, pues hay que preservar la dignidad de todo contacto con los prejuicios de los magistrados populares; en

materia de amnistía; y en materia de procesos políticos, que serán juzgados por el tribunal de la cámara alta, tras la acusación de la cámara baja.

De igual manera, Eisenmann ha tratado de demostrar que en realidad no se trataba, en Montesquieu, de separación, sino de combinación, de fusión y de enlace de poderes. El punto esencial de esta demostración consiste en comprender perfectamente que el poder judicial no es un poder en el sentido propio, este poder es invisible y nulo, en relación a éste punto, Montesquieu en el capítulo VI del *Espíritu de las leyes* y dedicado a la constitución de Inglaterra expresamente señala: “El poder judicial no debe darse a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas de manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad. De este modo se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hombres no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por así decirlo, indivisible y nulo”.⁴³

Una vez entendido de que en Montesquieu se trata de una combinación de potencias y no de separación de poderes se podrá examinar cuáles son las injerencias y las combinaciones absolutamente excluidas, de entre todas las injerencias posibles de un poder sobre otro.

“La primera combinación excluida es que el legislativo pueda usurpar los poderes del ejecutivo, lo cual consumaría, de por sí y en el instante, la pérdida de la monarquía en el despotismo popular. Sin embargo lo contrario no es verdad. Montesquieu admite que la monarquía podría subsistir, e incluso conservar su moderación, aunque el rey detentara el poder legislativo, además del ejecutivo. Pero si el pueblo es príncipe, todo está perdido. La segunda combinación excluida concierne a la detentación del judicial por el ejecutivo, por el rey. Montesquieu es categórico: esta disposición basta para hacer caer a la monarquía en el despotismo. Si el rey juzgara por sí mismo, la constitución sería destruida, y los poderes intermedios dependientes aniquilados”.⁴⁴

Sobre la crítica de la doctrina de la división de poderes y de su aplicación Jellinek afirma que, tan pronto como se requiere trasladar la doctrina de Montesquieu a la realidad,

⁴³ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, Ed. Porrúa México 1995 10ª. ed. p. 105

⁴⁴ Althusser, Louis, *Montesquieu la Política y la Historia*, Ed. Ariel 1974 p. 124.

surgen dificultades teóricas y prácticas. Señala, que en el sentido teórico, el fundamento de la concepción jurídica del Estado está constituido por el reconocimiento de éste como una unidad, de donde se deduce, como consecuencia necesaria, la indivisibilidad del poder, por eso cada órgano del mismo representa, dentro de sus límites el poder del Estado. Por cual considera que es posible hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes. En la variedad de sus órganos no existe, por tanto, sino un poder del Estado. Señala también Jellinek, en cuanto a la práctica, que en ninguna constitución se aplica estrictamente la doctrina de división de poderes y siempre existe, en definitiva, preeminencia de algún órgano. Admite que la doctrina de Montesquieu es el primer intento serio de la división de las funciones del Estado. Para Kelsen la doctrina de Montesquieu cae en una confusión, pues coincide parcialmente, con Jellinek en cuanto a que el poder es uno e indivisible, y a esta crítica teórica, agrega otra de orden práctico pues consideran que la doctrina de la división de poderes envuelve un postulado político que es el de asegurar la libertad, pero en realidad, sostiene que no la asegura pues, no basta que haya separación de órganos para que la libertad esté garantizada.

El norteamericano Mc Ilwain ha ensayado también una vigorosa crítica a la doctrina de Montesquieu. Según él, los equilibrios políticos no tienen base institucional alguna y la separación de poderes es un artificio que sólo puede existir en la imaginación de filósofos de gabinete como Montesquieu. A su juicio, se puede y debe limitar al gobierno, pero sin debilitarlo; en cambio, para éste pensador carece de sentido y de aplicación la separación y el equilibrio de los poderes .

Por último Friedrich, a su vez, sostiene: “debe corregirse la falsa impresión de que la doctrina se haya propuesto confiar la totalidad de las funciones de cada poder a una persona o cuerpo. Por el contrario considera que “la doctrina de los frenos y contrapesos exige que, después de atribuir a una persona u órgano el ejercicio principal de una de tales poderes, se tenga cuidado de establecer una participación de menor importancia de otras personas u órganos”. Visto a esta luz, no hay nada en la propuesta contenida en la doctrina que sea especialmente impracticable; las dificultades resultantes de la división de poderes son grandes, pero las consecuencias de la concentración del poder son desastrosas. De ahí que parezca de importancia primordial que continúe operando un sistema efectivo de

división de poderes, aunque, desde luego, un sistema adecuado a las necesidades de una sociedad industrializada”.⁴⁵

A manera de conclusión destacamos que es importante tener siempre en cuenta que el poder del Estado es uno e indivisible y lo que se divide son sus funciones, mismas que se ejercen por tres distintos órganos del gobierno para efecto de que se mantenga el equilibrio y el contrapeso entre ellos, de la manera como lo postulara Montesquieu.

En cuanto al término de división de poderes, la costumbre ha hecho que utilizemos éste mal término, sin embargo cuando lo escuchemos deberemos recordar que el poder no permite división, pero sí especialización y diferenciación de sus atribuciones o funciones.

1.6. LA SEPARACION DE PODERES EN ESTADOS UNIDOS.

Comenzaremos éste apartado narrando la historia del origen de éste país norteamericano, para finalmente señalar los órganos en los cuales deposita la función legislativa ,ejecutiva y judicial.

La historia nos señala que Juan y Sebastian Cabot entre los años 1497 y 1498, fueron quienes descubrieran y exploraran a nombre de Inglaterra, un territorio situado entre el Atlántico y los Montes Alleghanis, cuya colonización comprendiera diversas etapas mismas que se inician cuando en 1607 una compañía comercial inglesa estableciera la primera colonia en Jamestown. Sir Walter Raleigh organiza los primeros colonos en Virginia, llamada así en honor de la reina Isabel, de 1606 a 1637. Virginia y Maryland en la Bahía de Chesapeake y la Bermuda. A ellas se ligaron las repúblicas puritanas de Nueva Inglaterra y las Indias Occidentales Británicas. Las trece colonias que han de radicarse son obra de la actividad colonizadora del siglo XVII. Trece colonias ocupaban una estrecha faja de terreno a lo largo del Atlántico. Los colonos estaban dominados por las ideas religiosas y algunos de reforma social, salían de Inglaterra para constituir una nueva sociedad, en la que imperara la libertad y se vieran libres de opresiones.

La idea de unión en las diversas colonias inglesas de América, tan diferentes unas de otras se dice obedeció principalmente a cuatro factores como lo fueron la defensa común contra

⁴⁵ Justo López, Mario, *Introducción a los Estudios Políticos*, Vol. II Eds. DE Palma, Buenos Aires 1987 p. 36

los indios, la rebelión comercial con Holanda, la competencia económica con Francia y la rebelión general contra medidas impositivas del gobierno inglés. Así mismo tres son los principios que dominarían la estructura constitucional norteamericana: la división de poderes, la diversidad de intereses y el federalismo. Es el Estado federal el que dará unidad a las trece colonias que logran su independencia del imperio británico; sin embargo esta unidad no hubiese sido posible antes de la convención de Filadelfia, pues las trece colonias no eran campo propicio para una unión por la notable diversidad de intereses y pareceres.

El congreso de Stamp Act (Ley del timbre) de 1765. Después de la guerra de siete años que sostuviera Inglaterra con España, la deuda inglesa era grande lo cual origino que se impusieran nuevas gabelas para las colonias norteamericanas, así mismo los colonos afirmaban que los derechos del parlamento en materia de impuestos era incompatible con los derechos de éstos. Uno de los impuestos que provocó mayor indignación y violencia en los colonos fue, el de la Ley del Timbre pues en ella se establecía un impuesto indirecto practicado en Inglaterra y que trataba de aplicarse a las colonias, las cuales se organizaron para su resistencia. La asamblea de Virginia mostró su inconformidad al declarar que no debía ninguna obediencia a ley alguna. Acto seguido la Cámara de Massachussetts invitó a las colonias a que nombrasen delegados para un Congreso que estudiaría en Nueva York los peligros de dicha ley. Es en octubre de 1765 que se celebra la primera reunión intercolonial y que constituirá el primer brote para la revolución.

El Primer Congreso Continental de Filadelfia de 1774. El 27 de mayo de 1774 y sin base legal, se improvisó una reunión en Williamsburg, en donde se lanzó una convocatoria para un Congreso de todas las colonias. Era una asamblea de protesta no oficial. Doce colonias se reunieron en Filadelfia presentando una declaración de agravios, una leal proclama al rey y acordando no sostener comercio con los ingleses. El congreso suspendió sus sesiones el 22 de octubre de 1774 para reanudarlas en el mes de mayo en caso de necesidad. Pero antes de esa reunión, estalló la guerra de Independencia. La Revolución norteamericana (1775-1783) fue la revolución de las colonias inglesas de la América del norte y señala el advenimiento de los Estados Unidos de Norteamérica como un estado independiente y de régimen republicano y federal. La opresión política y económica que sobre sus colonias ejercía Inglaterra, por éstas su mejor cliente para el comercio británico, así como las

discrepancias existentes entre ambas, el monopolio del comercio y el oneroso régimen de impuestos son causas que dan origen a la guerra de independencia.

El Segundo Congreso General a pesar de la situación se reunió el 10 de mayo de 1775 en Filadelfia con delegados de todas las colonias, en donde se adoptó la Declaración de Independencia y en donde se organizó un ejército nombrando comandante en jefe al general George Washington. La Declaración de independencia de las colonias inglesas fue firmada el 4 de julio de 1776 sobre el proyecto elaborado por Thomas Jefferson.

El Congreso Continental que se lleva a cabo en 1777 en donde se inicia un movimiento para elaborar un plan conocido como *Artículos de la Confederación* en éste se formula la unión libre de los Estados con un gobierno central que actuaría como agente de ellos. El gobierno consistía en un congreso, con un poder legislativo, ejecutivo y judicial. Cada estado tendría un voto, así como el poder de reclutar y sostener un ejército y armada, declarar la guerra, firmar tratados, empréstitos, acuñar moneda y correos.

Es el Congreso Constituyente de Filadelfia de 1787 que se reúne con el objeto de revisar los *Artículos de la Confederación*, todos los Estados estaban representados excepto Rhode Island, en ésta reunión se encuentran personalidades como Washington, James Madison, Alejandro Hamilton y Benjamín Franklin quienes eran conservadores y opuestos a todo cambio, pero sin embargo deseaban un gobierno fuerte. Es en éste momento histórico en el que Estados Unidos de Norteamérica promulga su primer constitución misma que hasta la fecha los rige y que fue diseñada con corte federal. En cuanto a la división de poderes, "la constitución estableció un gobierno de poderes limitados, tiene solamente aquellos poderes que la constitución enumera; los demás poderes se reservan a los Estados y al pueblo. La constitución reconoció el principio de la división de poderes, inspirada en las ideas de Montesquieu y en el pensamiento político inglés. Los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, actúan entre sí como freno, para impedir que el gobierno nacional se haga demasiado poderoso a expensas del pueblo. El Congreso aprueba leyes, pero el Presidente puede vetarlas. El veto presidencial puede ser anulado a su vez por el Congreso, por votación de dos tercios".⁴⁶

⁴⁶ Serra Rojas, Andres, *Ciencia Política: La proyección actual de la teoría general del Estado*, Ed. Porrúa México 1985 p. 695.

Generalmente se argumenta que el constitucionalismo angloamericano, comprendió de una manera muy aproximada el pensamiento de Montesquieu en lo relativo a la división de poderes. Buscó, lográndolo, la separación de las potestades del gobierno en tres departamentos distintos, evitando así que quedaran concentradas en una sola persona o corporación. Además, simultáneamente, estableció mecanismos de colaboración entre los distintos departamentos del gobierno y un sistema de controles recíprocos que garantizaba el equilibrio de los poderes.

Se ha establecido que la interpretación de la división de poderes en la Constitución francesa de 1791 adoptó una tónica de rigidez, muy probablemente como un mecanismo precautorio de un Poder Ejecutivo que siguiera la tendencia dada en la monarquía a imponerse sobre las asambleas representativas. Sin embargo en el constitucionalismo federal angloamericano se observó el fenómeno contrario. "Las constituciones locales, en su gran mayoría, habían estructurado el Poder Ejecutivo de tal manera que su titular – generalmente llamado gobernador- estuviera supeditado a la legislatura, ya que ésta lo designaba y vigilaba su gestión mediante un consejo de estado surgido de ella misma. Ante este antecedente, varios de los constituyentes federales se pronunciaron por un Ejecutivo independiente de la legislatura, con fuerza propia para frenarla en caso necesario. El equilibrio de los poderes actuó en la federación americana para evitar los abusos de la legislatura.

Un Poder Ejecutivo fuerte, independiente, electo popularmente con facultades de reacción y de influencia frente al Poder Legislativo, configuró el régimen presidencial. El presidente de la Unión nombra a los miembros de su gabinete, y los remueve libremente, y tiene amplias facultades de nombramiento respecto a los demás funcionarios de la administración federal; es irresponsable políticamente frente al Congreso y sólo responsable frente al Congreso y sólo responsable ante el pueblo y el orden constitucional; tiene facultades que le permiten participar activamente en la función legislativa; en resumen el titular de la rama ejecutiva es independiente de la legislatura y posee también la calidad de jefe de Estado.

Sin embargo, ante la fortaleza del Ejecutivo, el Legislativo queda resguardado y también independiente y asimismo, posee facultades tendientes al control previo, simultáneo o

posterior de los actos del Poder Ejecutivo. En el sistema presidencial angloamericano, así como el presidente no puede ser destituido por el Congreso, éste no puede ser disuelto por aquél. El Congreso tiene períodos fijos de sesiones y sus miembros permanecen en sus funciones también por tiempo determinado.

Finalmente, dentro de este modelo de Constitución equilibrada, el Poder Judicial supremo, garantizado en su independencia mediante la inamovilidad de sus miembros, se erige en vigilante máximo del orden constitucional, guardando que el equilibrio de los poderes se mantenga dentro de los lineamientos del esquema constitucional.

El modelo angloamericano, en cuanto a división de poderes, habría de ejercer una influencia decisiva en el constitucionalismo moderno. Comentaristas ha habido que afirman que dicho sistema constituyó la positivización más fiel del pensamiento de Montesquieu, en cuanto que, separando en los diversos departamentos del gobierno el ejercicio de las funciones básicas del Estado, estableció al mismo tiempo los mecanismos necesarios de colaboración y de control recíproco entre los distintos poderes, logrando con ello el esquema del gobierno equilibrado y moderado sugerido en el *Espíritu de las Leyes*.⁴⁷

1.7. LA SEPARACION DE PODERES EN FRANCIA

Como recordaremos, al hablar de Francia, nos estamos refiriendo al país que fuera la cuna del considerado gran precursor de la teoría de la división de poderes, es decir Montesquieu. Es por esto que al hablar de Francia consideramos necesario hacer un estudio histórico de la situación política en la que se encontraba dicho país hasta la Revolución Francesa del año 1789 para después poder referirnos a sus cartas constitucionales surgidas a partir de dicho acontecimiento.

“Con la elección de Hugo Capeto en el año 888 para ocupar el trono se inicia el régimen feudal. Durante el siglo XIII los monarcas franceses quintuplicaban sus dominios, al recuperar Normandía y el oeste del país, con lo que se consolida la autoridad del rey y se establece la capital en París. Bajo el reinado de Luis IX el prestigio de la corona y su

⁴⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3ª. ed. Ed. Porrúa México 1986 pp. 181-182

autoridad sobre los señores feudales va en aumento. A principios del siglo XIV Felipe IV, el Hermoso se enfrenta al papado y traslada la sede pontificia a Avignon (1309). Casi veinte años después, a la muerte de Carlos IV el último de los Capeto, lo sucede Felipe VI, el primero de los Valois que accedería al trono con el único propósito de evitar que Eduardo III, rey de Inglaterra, ostentara la corona francesa. La pugna desatada fue la causa de la Guerra de los Cien Años, que terminó con la acción heroica de Juana de Arco, en 1435. Después de intensas luchas con su poderoso vasallo, Carlos, duque de Borgoña, Luis XI, fortaleció la integridad territorial del país y desarticuló de manera definitiva el poder de los grandes señores. Al proporcionar un panorama general de la situación prevaleciente en la Francia de la época, en su libro *El Estado Absolutista*, el historiador Perry Anderson señala que las tres grandes rupturas del orden político fueron, naturalmente la guerra de los Cien Años en el siglo XV, las guerras de religión en el siglo XVI y la Fronda en el siglo XVII. La transición de la monarquía medieval a la absoluta se vio paralizada en un primer momento y acelerada inmediatamente después por estas crisis, cuyo último resultado sería la creación de un culto a la autoridad real, en la época de Luis XIV, sin parangón en ningún otro país de Europa occidental. Dicho soberano, conocido como el Rey Sol, estableció la monarquía y se dio al ejercicio de lo que se denominó “despotismo ilustrado”, tanto en el orden político, como financiero, económico, religioso y comercial. Respecto de su política exterior, basada en los conflictos bélicos y en las anexiones territoriales, preparó la Guerra de Sucesión española (1701-1714). Durante su periodo creó una fuerza permanente de policía, para conservar el orden y reprimir las protestas populares en París; más adelante, la organización de los gendarmes se extendería a toda Francia. La estructura del Estado y la correspondiente cultura dominante perfeccionadas en el reinado de Luis XIV iban a convertirse en el modelo de la mayor parte de la nobleza europea. A la muerte de Luis XIV, su sucesor, Luis XV, encontró que la autoridad del monarca estaba bastante debilitada. Francia emprendió guerras inútiles y desgastantes. En el interior del país, la conmoción entre las masas era cada vez más fuerte, y las alianzas entre los diversos grupos populares cobraban mayor fuerza, especialmente entre la plebe urbana y los campesinos. Incluso la misma burguesía, que al igual que los anteriores, formaba parte del llamado “Tercer Estado”, ente que se oponía cada vez más tanto al feudalismo como al absolutismo”.⁴⁸

⁴⁸ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla México 1990 pp. 25-26

La Revolución Francesa se dio durante el reinado de Luis XVI. Corría el mes de junio de 1789 cuando los diputados integrantes del tercer estado decidieron proclamarse Asamblea constituyente y a menos de un mes después del suceso, el 17 de julio, el pueblo de París se subleva y toma la Bastilla con lo que se inicia la revolución; se trataba de derrocar al absolutismo y a la nobleza. La burguesía, en el grado de desarrollo político y económico, unida a los campesinos aseguró la victoria total de la revolución. Ésta Revolución, fue la gran protesta contra el absolutismo político, que bajo el antiguo régimen la soberanía era atributo del monarca; los poderes, jurídicamente, estaban concentrados en su persona, ya que ejercía el legislativo por medio de la expedición de ordenanzas, el Ejecutivo a través de sus ministros y el jurisdiccional, en tanto los jueces impartían la justicia en su nombre y el rey poseía importantes facultades de interferencia en dicha función. Se explica entonces que la afirmación de Montesquieu, de que el régimen político donde los poderes estuvieran confundidos y depositados en una sola corporación es un sistema tiránico; la teoría de Montesquieu trató de ser llevada a extremos que no resultaron totalmente congruentes con su pensamiento original.

Los acontecimientos vividos en Francia hicieron que para el constitucionalismo francés, la división de poderes, junto con los derechos del Hombre, fueran los principios esenciales del régimen constitucional. La sociedad que no los asegura no tendría Constitución. La Declaración francesa de 1789 unió indudablemente los conceptos de Constitución y división de poderes. Sin embargo, en las diversas primeras constituciones francesas no prevaleció la misma concepción sobre los derechos del Hombre y la división de poderes. Por lo que hace a éste segundo principio, la diferencia entre las cartas constitucionales de 1791, 1793 y 1795 es notoria.

La primera Constitución francesa – la monárquica pactada en 1791- consignó una rígida división de poderes. El Poder Legislativo se delegó a una Asamblea Nacional, el Ejecutivo en el rey, para ser ejercitado bajo su autoridad por los ministros y otros agentes responsables, y el Judicial en jueces que habían de ser electos por el pueblo. Reglas especiales prohibían la interferencia de los poderes entre sí. Especial cuidado se puso en separar lo más posible al Legislativo y al Ejecutivo; la Asamblea no podía deponer al rey ni obligar a sus ministros a dimitir; el rey tenía expresa prohibición de disolver la Asamblea;

la excepción más seria a la separación de poderes era la facultad de veto suspensivo que se le otorgaba al monarca y que podía ser superado a la tercera insistencia de las Asambleas.

León Duguit considera que la teoría política sustentante de la Constitución francesa de 1791 combinó las ideas de Rousseau sobre la soberanía con el concepto de Montesquieu sobre la división de poderes. Aunque la soberanía se considera como el supremo poder político, indivisible y unitario, se recurrió a su fraccionamiento en las tres funciones clásicas del Estado que conocemos, considerando a la legislación, a la administración y a la jurisdicción como las partes esenciales y constitutivas de la soberanía. Es por ello que se crea la necesidad de implantar tres órganos distintos para cada una de las funciones para que así se asegure una defensa eficaz contra el despotismo. El mismo autor consideró que la teoría de la separación de poderes, que adoptaron los primeros constituyentes franceses, resultó una interpretación exagerada de las ideas de Montesquieu, ya que éste no consideró que los órganos dotados de las tres funciones del Estado deberían ser tres órganos poseedores de una parte de la soberanía, y ser además absolutamente independientes uno de otro sin posibilidad de una acción y colaboración recíproca; pues como recordaremos Montesquieu habla de combinación de funciones, las cuales depositadas en diferentes órganos evitarían su confusión. La Constitución de 1791 fue monárquica y pactada. Fue un documento de transacción y transición, en el cual todavía no desaparecían por completo las instituciones del antiguo régimen, por ello frente a la supervivencia de la monarquía, si bien constitucionalmente limitada, no es de extrañar que se viera en la división de poderes un mecanismo debilitante del Poder Ejecutivo, a través de un acrecentamiento de las facultades conferidas a la Asamblea Legislativa.

“La tendencia antes apuntada se desarrolló plenamente con la instauración de la República en 1792, y aún más en la Constitución del 24 de junio de 1793. La carta constitucional francesa de 1793 se alejó tanto del pensamiento de Montesquieu, como de la teoría de la separación de poderes sustentada en 1791. El conflicto entre la indivisibilidad de la soberanía y la división de poderes se resolvió, en los ardores democráticos de los constituyentes republicanos, a favor de la tesis de la máxima concentración posible de los poderes en manos de una Asamblea única, depositaria del poder más representativo de la facultad soberana: la legislación, expresión de la voluntad general. La preponderancia de la

Asamblea Legislativa sobre un Ejecutivo dependiente fue la tónica constitucional de 1793. Al legislativo, como decía Condorcet, le correspondía no sólo hacer las leyes sino mantenerlas, a través de una inspección constante sobre el Poder Ejecutivo, órgano emanado y subordinado de la Asamblea, depositado en un consejo de veinticuatro miembros que sólo tenían el carácter de intermediarios entre el cuerpo legislativo y los agentes ordinarios de la organización administrativa. El valor de la Constitución de 1793 fue ante todo, como lo señala Prélot, de carácter dogmático, ya que, en la práctica, no tuvo vigencia. Ella presidió, aunque no rigió, al gobierno revolucionario de comités y la dictadura de Robespierre, y su prestigio, para bien y para mal, quedó ligado al primer ensayo constitucional de una democracia radical.. y a los excesos de una dictadura ejercida en nombre de la democracia. La reacción centralista abolió la Constitución de 1793 y surgió un nuevo ensayo constitucional en Francia. La Constitución del año III (1795) fue una aguda reacción contra el régimen convencional de 1793 y se operó un relativo retorno al sistema de 1791. La reacción se observó, sobre todo, en el diseño constitucional de la división de poderes.

La Constitución del año III, inspirada en buena parte por Sieyès, llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del Poder Público. El Poder Legislativo se depositó en dos cuerpos colegiados: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos; el Ejecutivo se atribuyó a un cuerpo colegiado -el Directorio- integrado por cinco miembros, en donde la presidencia era rotatoria por periodos trimestrales. Este Directorio era electo por el Poder Legislativo, pero no en su carácter de órgano depositario del poder de legislar, sino "efectuando funciones de Asamblea Electoral en nombre de la nación. El Directorio estaba encargado de las funciones gubernamentales, mientras que la gestión administrativa se efectuaba a través de ministros, que dicho cuerpo designaba y revocaba libremente, sin intervención del cuerpo legislativo; éste sólo tenía facultades para determinar sus atribuciones y su número, entre seis como mínimo y ocho, como máximo. Los ministros eran los responsables de la inejecución de las leyes y de las órdenes del Directorio. La separación entre los dos órganos de naturaleza política era extremadamente rígida. La función legislativa correspondía exclusivamente a los Consejos; el Directorio podía invitar al Consejo de los Quinientos o considerar algún asunto, pero no proponer medidas y menos aun proyectos de ley; tampoco el Directorio tenía derecho de veto. Congruente con el

concepto del equilibrio y de la igualdad de los poderes, ni el Directorio podía convocar o disolver, a los órganos legislativos, así como tampoco asistir a sus sesiones, ni el cuerpo legislativo podía influir decisivamente en la actuación del Directorio, ya que no tenían facultades de interpelar o deponer a los miembros del Directorio.

En atención, pues, a las relaciones establecidas entre los órganos de naturaleza política, podemos afirmar, que la Constitución de 1795 estableció lo que llamaríamos un presidencialismo colegiado, mientras que la Carta Magna de 1793 organizó el gobierno bajo el sistema convencional o de Asamblea, y la Constitución de 1791 previó un gobierno monárquico constitucional con elementos que permitían una evolución hacia el sistema parlamentario”.⁴⁹

1.8. LA SEPARACION DE PODERES EN INGLATERRA.

En el presente punto haremos un estudio de la situación política que viviera Inglaterra, cuna de Jonh Locke y país que inspirara a Montesquieu a dedicar un capítulo de su famosa obra *El Espiritu de las Leyes*, denominado la constitución de Inglaterra.

El autor Raymond G. Gettel en su obra *Historia de las Ideas Políticas* menciona que existe una verdadera analogía entre el desarrollo de Roma y de Inglaterra, pues dice que en ambos casos se ha llegado al sistema constitucional por las experiencias que han tenido en la práctica y con las que estos pueblos han demostrado su capacidad para desarrollar las tareas gubernamentales; en relación a esto el autor manifiesta lo siguiente: “En ambos casos se llega, gradualmente, al sistema constitucional como un resultado de las experiencias de la práctica, en las que demuestra que el pueblo su capacidad para las tareas gubernamentales. En ambos casos, también, las instituciones alcanzan un grado avanzado en su desarrollo, con anterioridad a la aparición de una especulación política de verdadera importancia. En la Edad Media, la vida política de Inglaterra es vigorosa y activa, pero aun en tiempo de las más ardorosas y enconadas controversias no se presenta un sistema de filosofía abstracta. Se acude, con frecuencia, a las normas jurídicas y consuetudinarias, pero

⁴⁹ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa México 1986 p. 178.

no se invocan los principios generales. De la misma manera; la controversia entre el Papa y los reyes ingleses apenas si ofrece teorías políticas. Para fundamentar la resistencia, basta, tan sólo, con las prácticas de la política, las costumbres y el derecho escrito del país. Pero, lo mismo Roma que Inglaterra, terminan por desarrollar un sistema filosófico y piensan que sus instituciones respectivas encierran la máxima perfección. El elogio que hicieron Polibio, griego y Cicerón, romano, de la Constitución política de Roma, corre parejas con las alabanzas que tributan a la constitución de Inglaterra el francés Montesquieu y los ingleses Blakstone y Burke. Ambos pueblos eran un sistema jurídico y extienden su jurisdicción en una parte extensa de la tierra. Como contraposición al derecho romano, que cristaliza en una codificación sistemática, el derecho inglés se encuentra, principalmente, salvo en algunos documentos de verdadera importancia, en las decisiones de los tribunales. Los precedentes y las costumbres desempeñan un papel preponderante en el derecho inglés; y este sistema jurídico o common law flexible, que se transforma, constantemente, constituye la característica de la estructura legal de Inglaterra, y uno de los motivos de su orgullo desde los primeros tiempos”.⁵⁰

A continuación mencionaremos algunos hechos que consideramos relevantes en la historia del pueblo inglés.

El período de la poderosa monarquía de los Tudor, en el siglo XVI, dinastía que finalizara con la muerte de Isabel en 1603, fue poco favorable para el desarrollo de la investigación política. El peligro de España; el creciente espíritu nacional de la monarquía, la decadencia de los nobles, que fueron los principales enemigos del rey durante la guerra de las Rosas, la prosperidad material del Estado y el establecimiento de una Iglesia nacional bajo la jefatura del rey, todos estos hechos concurren en beneficio del mas absolutista de los gobiernos y a favor de una usurpación arbitraria de las libertades públicas y tiempo también en el que rigió el derecho divino del monarca, con la consiguiente obediencia pasiva, por parte de los súbditos.

Con el reinado de Jacobo I (1566-1625) comienza la dinastía de los cuatro reyes Estuardo.

⁵⁰ Gettell G, Raymond, *Historia de las Ideas Políticas*, Ed. Nacional 2ª. edición 1976 p. 320

Con el reinado de Jacobo I y luego de Carlos I, Carlos II y Jacobo II, surgen los monarcas impopulares en constante conflicto con el Parlamento, en tanto que la reforma agita los grupos, ya que el monarca disputa a la iglesia toda autoridad moral frente a la tiranía. Jacobo I exigió a los católicos el juramento de liberación. Se opone también a las doctrinas de los puritanos, a los que persigue al no reconocer la jerarquía eclesiástica y atacar la teoría del poder absoluto, lo cual originó que emigraran a Norteamérica. El Parlamento cada vez que era reunido, lucha en contra del monarca. La mayor parte del siglo XVII se desenvuelve en medio de frenéticas luchas entre el absolutismo de los Estuardos y el Parlamento. Las ideas liberales de los ingleses se fincan en la defensa de éste. En el reinado de Carlos I (1625-1649) mantuvo el absolutismo de sus antecesores y una constante contradicción con el Parlamento al que disolvió varias veces, no sin antes aprobar el *bill of rights* o derechos de los súbditos ingleses.

En el año de 1648 desata en contra de Carlos I la guerra civil de 1642 a 1645. Oliverio Cromwell, Jefe del Partido de los independientes entró a Londres con su ejército e hizo condenar al rey por una comisión parlamentaria. Carlos I, que desde 1642 venía luchando en contra del Parlamento, es enviado al cadalso. Con ello triunfa la primera revolución de la clase media y se alejaba la doctrina del derecho divino de los reyes. Cromwell hizo que el Parlamento aboliera la monarquía y se erigiese república, suprime la cámara de Lores y crea el Consejo de Estado. Cromwell gobernó de 1643 a 1658. Durante su gobierno crea el *Instrumento de Estado o Instrumento of Government* (1654) el cual le entrega todo el poder. Tal documento establecía un Lord Protector y un parlamento elegido por quienes reúnan determinadas condiciones de propiedad. Parlamento y Protector gozan de prerrogativas limitadas. Representa este documento como un retroceso al sistema constitucional del. El temor de que la elección del parlamento resultara perjudicial a la comunidad política, impidió que se pusiera en práctica el Instrument of Government, y Cromwell establece abiertamente, una dictadura militar y temporal y provisional. De este modo, la idea de las constituciones escritas y de los frenos gubernamentales quedan en el ambiente público, pero sin encarnar en la realidad inglesa.

Con el reinado de Carlos II (1660-1685). Los realistas escoceses convocan al Parlamento, el cual restablece la monarquía en 1660. En 1679 se promulga el *Habeas*

Corpus que garantizaba la libertad individual. Al final del gobierno del reinado de Jacobo II (1685-1688), los partidos que existían, es decir, los tories y los whigs, se unen para acabar en Inglaterra con la dinastía católica y con esto ello Jacobo II huye a Francia; posteriormente una convención en la que dominaban los whigs llevan a Guillermo de Orange, al trono de Inglaterra. El Parlamento obliga al monarca a jurar la *declaración de derechos de 1688*, que contenía los principios fundamentales de la constitución inglesa y establecía el régimen constitucional o representativo.

Durante éste época encontramos una notable aportación cultural en el campo de las ideas políticas como sería la de Jaime Harrington. El sistema de gobierno más sugestivo y sistemático que se presenta para reemplazar a la destruida monarquía inglesa, se encierra en una ficción política de Jaime Harrington (1611-1677), cuya obra se titula *The Commonwealth of Oceana*(1656) bajo la influencia de la historia y de las condiciones inglesas, Harrington sostiene, como ideal político, la estabilidad en el gobierno; y el carácter de la organización de un Estado. El autor propone una organización constitucional en consonancia con lo que él estima naturaleza racional del hombre. La estructura política se compone de los organismos siguientes: un senado, integrado por la aristocracia natural, cuya función esencial es proponer las leyes y dirigir la política; un consejo, formado por el pueblo, o sus representantes, que tiene por objeto decidir, por el voto, los proyectos del senado; y una magistratura que tiene a su cargo las funciones administrativas del gobierno. Su libro fue leído con avidez. Pero los ingleses prefirieron volver a sus instituciones tradicionales, y la fama de Harrington se oscurece con la restauración de la monarquía en 1660.

Tomas Hobbes cuyas principales ideas políticas son que la monarquía es la mejor forma de Estado. El poder soberano es incommunicable e inseparable, por ello, se opone a la división de poderes y al gobierno mixto. Para él, el gobierno se establece por medio de un convenio que transfiere todo poder y toda autoridad al soberano.

Por último encontramos por supuesto, a Jonh Locke, quien al exaltar la revolución participa en la lucha contra el absolutismo político de los Estuardos, dando paso a la democracia parlamentaria y una nueva concepción de la estructura constitucional, así mismo combate las ideas políticas y religiosas de su tiempo y la teoría del absolutismo de

Hobbes. Locke es un pensador que ejerció una notable influencia en el pensamiento político europeo y norteamericano, sobre todo al configurarse la democracia liberal y constitucional.

Las leyes inglesas que han tenido proyección universal son las siguientes: La Carta Magna de 1215, con su organización del Parlamento, la libertad de opinión e igualdad ante los tribunales, la Petición de Derechos (Petition of Rights) del 7 de junio de 1628, que estableció la mejor defensa de los ciudadanos ante las autoridades, el Acta del Habeas Corpus, eficaz procedimiento en contra de la pérdida arbitraria de la libertad, la Declaración de Derechos de 1688, que constituye una ampliación de los derechos de los ciudadanos, La Ley Parlamentaria de 1911 que le quitó a la Cámara de Lores el privilegio de vetar las resoluciones financieras de la Cámara de los Comunes.

“Lo más interesante es el propio régimen constitucional de Inglaterra, llamado de parlamentarismo equilibrado, divulgado e idealizado por Montesquieu y otros autores, que sirvió de modelo a numerosas constituciones, principalmente la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que estuvo más cerca del optimismo idealizado de Montesquieu, que de la propia realidad inglesa”.⁵¹

A pesar de que Inglaterra dispone de un derecho constitucional consuetudinario, se considera que no existe nada más real y práctico que sus principios constitucionales derivados de una realidad política; pues se considera que ningún país puede hacer alarde del régimen de sus libertades fundamentales, pues mejor que nadie Inglaterra dispone de medios expeditos y eficaces para el restablecimiento de un derecho violado. A pesar de que la organización de los poderes públicos de Inglaterra no se encuentra contenida en un texto escrito, en una Constitución, se encuentra definida en una serie de leyes ordinarias, de reglamentos, de prácticas, de costumbres y de usos, de los que no hay ninguna codificación. Sin embargo y por demás admirable el espíritu práctico del pueblo británico es tan profundo que todas sus prácticas, usos y costumbres se respetan mejor que muchas de las disposiciones escritas contenidas en las constituciones formales o escritas.

⁵¹Serra Rojas, Andres, *Ciencia Política: La proyección actual de la teoría general del Estado*, Ed. Porrúa México 1985 p. 682

En cuanto a la división de poderes en Inglaterra, país cuna del sistema parlamentario encontramos tres órganos: El Parlamento, el rey (la corona) y el poder judicial.

El parlamento británico se integra por dos cámaras, la de los comunes y la de los Lores, los cuales se unen al rey en el proceso legislativo. El Parlamento es entonces un cuerpo legislativo formado por la Reina, la Cámara de Lores y la de los Comunes. El Parlamento inglés es convocado a sesiones por la Reina por medio de una proclama real y es la Reina quien prorroga y disuelve al Parlamento, en la práctica en dicha proclama también se convoca a uno nuevo. Éste órgano sesiona anualmente; y el periodo del Parlamento es de cinco años.

La Reina debe aprobar las leyes antes de que surtan efecto, es decir es necesario su consentimiento; sin embargo se considera “como Bagehot afirmó: la reina tiene que aceptar inclusive su pena de muerte si el Parlamento se la envía”.⁵²

En general, las tres principales funciones del Parlamento son: hacer las leyes necesarias para regular la sociedad, proporcionar leyes necesarias para financiar las necesidades del país y del mismo Estado y controlar al gobierno.

La Cámara de los Comunes es el órgano político que recoge las expresiones de la opinión, de la voluntad nacional, y es el que posee una mayor influencia, es la que posee el poder, pues forma el eje decisivo del parlamento. Dicha Cámara cuenta con alrededor de 630 miembros, de los cuales 511 son por Inglaterra, 36 por Gales, 71 por Escocia y 12 por Irlanda del Norte. “Los Comunes (los diputados) son elegidos en sufragio universal, en forma directa, por el sistema de quien obtiene la mayoría de votos individuales, y cada uno de ellos representa a 60,000 electores. Existe una estrecha relación entre ésta cámara y el gabinete; éste último se forma en su mayoría con miembros del partido o partidos mayoritarios en la Cámara de los comunes. Y es actualmente aceptado que el primer ministro debe ser miembro de ésta cámara. Así el gobierno existe porque cuenta con

⁵² Carpizo, Jorge, *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 1971 p. 39

mayoría de votos en la cámara. Se trata de que el gobierno esté controlado por los comunes y es responsable ante ellos, pero esto no significa que dicha cámara dirija al gabinete”.⁵³

El Speaker, es quien preside la cámara de los Comunes, quien es seleccionado por el partido mayoritario, pero la posición también es consultada y su veto tiene el carácter de definitivo. El Speaker una vez elegido, debe olvidarse de la disciplina de su partido y tratar de ser imparcial. Entre las funciones del Speaker se encuentran: la de representar a la cámara, dirigir las sesiones, impone orden, a través de él la cámara se comunica con la reina, determina cuando una ley es de tipo financiero, convoca a elecciones cuando una curul está vacante por muerte o renuncia, supervisa la actividad administrativa de la cámara y nombra a los jefes de las principales comisiones de la misma.

La Cámara de los Lores es un organismo aristocrático, integrado por más de 900 lores hereditarios, 5 duques, 2 arzobispos, 24 obispos, 9 lores de apelación en ordinario (quienes actúan como tribunal supremo para la Gran Bretaña, en materia civil y criminal) 16 lores escoceses, 1 lord inglés y alrededor de 40 lores vitalicios. Los proyectos de ley (siempre y cuando no se presten a controversia y sean apoyados por el gobierno) son rara vez iniciados por los lores, pues su labor es criticar proyectos de ley y no iniciarlos.

La persona que preside a la Cámara de los Lores, se le denomina Lord Chancellor quien es nombrado por el gobierno en su calidad de miembro importante del partido en el poder, él también es la cabeza del sistema judicial inglés y al mismo tiempo es miembro del gabinete.

En cuanto al rey o la Corona es “una institución jurídica limitada en sus poderes y prerrogativas, es el titular máximo del poder ejecutivo y es símbolo de unidad y tradición del Imperio Británico; pues se afirma que el rey reina pero no gobierna tradición que impera en su actual monarca. Para acentuar la preponderancia del parlamento, la Reina designa al primer Ministro (Leader de la mayoría) pero el gabinete, (ministros escogidos por el premier en el propio parlamento, y responsables colectivamente ante el mismo),

⁵³ Carpizo, Jorge, *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1975 p. 39

depende de la Cámara de los Comunes, que requiere de la mayoría parlamentaria para subsistir políticamente”.⁵⁴

En cuanto al cuerpo judicial, Inglaterra dispone de un respetable y eficaz poder judicial supremo, mismo que del cual emanan los precedentes que forman la base de su derecho institucional.

⁵⁴ Serra Rojas, Andres, *Ciencia Política La proyección actual de la teoría general del Estado.*, Ed. Porrúa México 1985 p. 683

CAPITULO II.- LA SEPARACION DE PODERES EN MÉXICO.

2.1. LA CONSTITUCION ESPAÑOLA O DE CADIZ DE 1812.

Es el 18 de marzo de 1812 cuando se firma en Cádiz la nueva Constitución Española, influida en gran medida por las constituciones francesas de 1793 y 1795. Tal Constitución otorgaba amplios poderes a las Cortes, reducía el poder del rey al ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión y abolía la inquisición. Dividía a la Nueva España en cinco provincias, limitando el poder virreinal a una de ellas. El 30 de Septiembre de 1812 el virrey Venegas la promulgó en México. De hecho, nunca llegó a ponerse en práctica íntegramente. Los sucesos de Dolores y la campaña de Morelos no habían dado reposo a la causa de la independencia. La Constitución de Cádiz era el cadáver de la monarquía, que había llegado a México cuando el pueblo vibraba con más fuerza en busca de libertad e independencia). Sin embargo se puede decir que aunque “la efímera y relativa vigencia de la Constitución liberar española de 1812 ciertamente introdujo en la organización política colonial la técnica de la división de poderes. El modelo de Cádiz poco habría de influir en el Congreso de Chilpancingo, el cual buscaría de inspiración al igual que los propios constituyentes liberales españoles esto es, el constitucionalismo francés.

La Constitución española de Cádiz de 1812, en cuanto a la división de poderes, siguió de cerca la Constitución francesa de 1791.

Para poder apreciar la división de poderes contemplada en la constitución española atenderemos directamente a ella.

En el Capítulo III cuyo título es: *Del gobierno*, se establece en el art. 14 que “*el gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria*” y los arts. 15 16 y 17 se puede decir atiende a la división de poderes que es lo que aquí se estudia; y que a la letra dicen así:

Art. 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Art. 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el rey.

Art.17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

En cuanto al **Poder Legislativo** éste se depositó en las Cortes; las que forman una asamblea unicameral integrada por diputados electos, mediante un sistema indirecto de tres grados. Al respecto la Constitución española dice lo siguiente:

Art. 27. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

Art.28. La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.

Art.29. Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano, como también los comprendidos en el artículo 21. (éste art. "Se refiere a que también se consideran ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas", cumpliendo además con los que en la constitución se establecen).

Art.31. Por cada setenta mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes.

Así mismo éste documento contempla lo que deberá hacerse que si la población excede o no cuenta con el número de población establecida.

En cuanto al sistema indirecto de tres grados para elegir diputados se refiere a que para la elección de los Diputados que integran las Cortes se celebraran juntas electorales que se clasifican en: de parroquia (que son las que se componen de los ciudadanos avecindados y residentes en territorio de la parroquia respectiva y cuyos lineamientos se encuentran del art. 35 al 58 de la constitución); de partido (las cuales se componen de los electores parroquiales que se congregan a fin de nombrar el elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de las Cortes, a esto se refiere el artículo 59 al 77) y por último están las juntas electorales de provincia las cuales nos establece el artículo 78. *Son las que se compondrán de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital a fin de nombrar a los diputados que le correspondan para*

asistir a las Cortes como representantes de la Nación. Este apartado concluye en el artículo 103.

Las facultades que poseen las Cortes se contemplan en el art.131.

Por último es importante mencionar que en ésta carta se contempla una diputación permanente de Cortes, integrada por siete individuos tres de los cuales debían ser de las provincias de Europa, tres de las de Ultramar y el séptimo se elegirá por suerte entre un diputado de Europa y otro de Ultramar.

El **Poder Ejecutivo** radicaba en el monarca, quien no tenía responsabilidad constitucional (Art. 168), el cual era auxiliado en la función gubernativa por siete secretarios de Despacho(art.222), pues todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del despacho del ramo a que el asunto correspondiera (art.225), además se establecía que éstos serán responsables a las Cortes cuando autorizaran órdenes que contravengan a la Constitución o a las leyes.(art 226).

Así mismo al Rey se le otorgaba la facultad de iniciativa de leyes (art. 171 fracc.XIV) y un derecho de veto suspensivo (arts. 142,143 y 144).

En cuanto al **Poder Judicial** se establecía un sistema de tribunales en cuya cúspide se encontraba un Supremo Tribunal de Justicia. Expresamente se establecía que ni las Cortes ni el Rey en ningún caso podían tener funciones judiciales, evocar causas pendientes, ni mandar abrir juicios ya fenecidos; también se establece que las Cortes determinarían el número de magistrados que han de componer el Supremo Tribunal y las Salas en que había que distribuirse. Lo referente a los Tribunales lo encontramos del artículo 242 al 308.

De éste pequeño análisis que hacemos de la división de poderes contemplados en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, podemos darnos cuenta con las disposiciones legales y principios consignados en ella, que éste documento cuenta con un orden jurídico muy atinado a la teoría de la división de poderes pero que sin embargo no tiene una gran trascendencia en esa época en cuanto a México se refiere (Nueva España), pues en esos momentos lo que el pueblo mexicano buscaba no era una igualdad a la

metrópoli (España) sino lo que se quería obtener era una independencia y una soberanía para nuestro pueblo; pues como expresa Miguel de la Madrid la fuente de las futuros ideales sería: el constitucionalismo francés.

2.2. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

Al hablar de la Constitución de Apatzingán se señala reiteradamente que las fuentes que sirvieron de inspiración principal a los legisladores de Apatzingán fueron, primordialmente, las Constituciones francesas. Ni la Constitución federal de estados Unidos, ni la española de Cádiz, como hemos apuntado, pueden considerarse como fuentes básicas del Decreto mexicano de 1814; la Constitución española de 1812 tuvo solamente una influencia relativamente notable en el sistema electoral que adoptaron los constituyentes mexicanos.

Se considera que los antecedente o fuentes más próximas a la constitución de Apatzingán fueron, los *Elementos Constitucionales* de don Ignacio Rayón, los *Sentimientos de la Nación del cura Morelos* y el *Reglamento para la reunión del Congreso*, expedido por el mismo Morelos el 11 de septiembre de 1813.

Los Elementos Constitucionales de Rayón, elaborados por su autor en el año de 1812, consideraban ya la división de poderes. Siguiendo la concepción de que las asambleas representativas eran las depositarias del ejercicio de la soberanía popular, en su artículo 5 establecía que: La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.

Dicho Congreso, llamado también suprema Junta Gubernativa de América, se integraría por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias, aunque por entonces sólo se completaría el número de vocales por los tres que existían. No puede decirse que el proyecto de Rayón haya trazado un esquema sistemático de organización constitucional. Sin embargo, tiene el mérito de haber llamado eficazmente la atención de los jefes insurgentes sobre el problema de la organización política; las ideas de soberanía, división

de poderes, representación política y derechos del Hombre, que aunque implícitas, aparecen todavía inconcretas.

El reglamento para la reunión del Congreso, dado en Chilpancingo el 11 de septiembre de 1813 por don José María Morelos, consigna un mayor y más claro desarrollo del esquema de la organización de los poderes, y puede considerarse ya como un importante antecedente de la Carta de Apatzingán.

El artículo 13 de dicho reglamento exigía la vigencia de la división de poderes, ya que prescribía que tan luego se integrara el Congreso Constituyente, procedería en su primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente el que se llama legislativo. El Ejecutivo lo debía consignar al general que resultase generalísimo, y el Judicial a los tribunales entonces existentes, cuidando no obstante según se vaya presentando la ocasión de reformar el absurdo y complicado sistema de los tribunales españoles”(arts. 14 y 15). Respecto al Poder Judicial, el reglamento preveía también la creación de un tribunal eclesiástico, y la formación de un tribunal de reposición o Poder Judiciario, nombrado por una junta general de letrados y sabios de todas las provincias. El reglamento estableció que el Congreso debía nombrar un presidente y un vicepresidente, que con dos secretarios dividiríanse el despacho universal(art.16). También el generalísimo debía tener sus dos secretarios (art.26). Al generalísimo se le concedía derecho de iniciativa en el proceso legislativo, así como de veto(art.27).

Al reglamentar un proceso de responsabilidades oficiales de los miembros del Congreso – por infidencia a la patria o a la religión católica-, el reglamento exigía como tribunal de sentencia a una comisión integrada por cinco individuos electos por una junta general provincial, los cuales no podían ser miembros del Poder Ejecutivo o de Judiciario, y mucho menos del Congreso, porque éstos son recíprocamente independientes y en consecuencia no pueden ser juzgados unos por otros (art 31 y 32).

Así pues, “resulta indudable del examen de este reglamento la distinción tripartita de las funciones del Estado –emanaciones de la soberanía para el pensamiento de la época- y su consecuente atribución a tres órganos o grupos de órganos distintos y separados, aunque

con relaciones de colaboración recíproca. El Ejecutivo, en el reglamento, era un poder fuerte y con facultades de participación en el proceso legislativo”.⁵⁵

En *Los Sentimientos de la Nación*, leídos por Morelos a la apertura del Congreso, el 14 de septiembre de 1813, era un documento en el que se destacaba un asomo de la soberanía del pueblo, la conveniencia de la división del poder, un respeto de la ley superior, la prohibición de la esclavitud y de la existencia de castas, así como la abolición de los tributos onerosos para las masas económicamente débiles; concretamente, en cuanto a la división de poderes y que es lo nos interesa tocar encontramos en el punto 5º. de dicho documento lo siguiente: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstas a las demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.⁵⁶

La Constitución de Apatzingán.

A iniciativa de José María Morelos y Pavón, el 14 de septiembre de 1813, se instala en Chilpancingo el Primer Congreso Mexicano que habría de proclamar formalmente la independencia del pueblo mexicano. A la asamblea constituyente asistieron 17 diputados, uno por cada provincia. Morelos nombró a los representantes de las provincias dominadas por el ejército realista. Entre los diputados al Congreso del Anáhuac se encontraban, entre otros, Carlos María Bustamante, ex director del Diario de México; Ignacio López Rayón, ex presidente de la Junta de Zitácuaro, el doctor José María Cos, ex director de los periódicos insurgentes *El Ilustrador Nacional* y *el Despertador Americano*; Andrés Quintana Roo, periodista y distinguido jurista; el doctor Sixto Verduzco y el militar José María Liceaga, ex vocales de Zitácuaro, así como el padre Manuel Herrera.

Una vez promulgada la independencia (6 de noviembre de 1813), el congreso se aboca a la tarea de elaborar la constitución. Por su parte, Morelos salió a enfrentar al enemigo y dejó al congreso deliberando en Apatzingán; las deliberaciones del Congreso de Chilpancingo culminaron en lo que a la redacción del texto constitucional se refiere, en la población

⁵⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa México 1986 p. 191

⁵⁶ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla México 1990 p. 58

michoacana de Apatzingán, en donde Morelos les había dejado sesionando. El 22 de octubre de 1814 se promulgó la primera Carta Magna de México republicano, con el título de **Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana**. Los Constituyentes de Chilpancingo, al igual que los de Cádiz, tomaron como modelo la asamblea francesa y las constituciones de 1793 y 1795; ello le daba al texto de Apatzingán cierta similitud, en los propósitos y formas establecidas, con la de Cádiz, pues ambas se basan en el sentimiento liberal de la época.

“Fue admirable el esfuerzo de los redactores de éste primer texto constitucional, que con anticipada visión ya contenía un esquema clásico de las constituciones modernas, con su parte dogmática referida a la declaración de principios políticos, derechos fundamentales y normas primordiales sobre nacionalidad y extranjería, y su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público; informaba ya el principio de la soberanía popular, entendiéndola como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno. Adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Reconoció el sistema de la división de poderes haciendo residir el legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo Tribunal. En relación al ejecutivo, alejó e sistema unipersonal y adoptó el de un órgano colegiado compuesto por tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previniendo respecto a ellos, en cierta forma, la prohibición de su reelección”.⁵⁷

Es por tanto que en cuanto a la técnica de la división tripartita del poder público, a manera de un sistema de “frenos y contrapesos” como lo diseñara Montesquieu, es adoptada formalmente por nuestra Constitución de Apatzingán. Así, el propio decreto en su artículo número once, dentro del capítulo de la soberanía señala textualmente lo siguiente:

“Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”

⁵⁷ Pérez de León, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Ed. Porrúa México 1993 p. 3

“Como justa derivación de los principios democráticos que se dejan traslucir en cada uno de los artículos del texto de Apatzingán, y aunque en principio los tres poderes son jerárquicamente equivalentes, la supremacía corresponde al legislativo, pues tanto el ejecutivo como el judicial dependen, aún en su nombramiento, del Supremo Congreso. Y es que los legisladores de Apatzingán no pudieron dejar de reconocer en él a la genuina y auténtica representación popular”⁵⁸, idea que encontramos plasmada en el artículo 44 de la constitución, pues establecía que:

“Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano...”

y en el mismo artículo situaba a los otros dos poderes dándoles un lugar secundario:

“Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia”.

El Supremo congreso, pese a su carácter transitorio, carácter que se establecía en la misma constitución hasta en tanto la representación nacional dictara la constitución permanente, El congreso representaba en Apatzingán el organismo máximo dado el predominio franco de la asamblea legislativa sobre las otras dos, característica por la cual estudiosos como Miguel de la Madrid, consideran régimen establecido en la constitución como un régimen asambleísta o convencionista, frente al parlamentarismo o al presidencialismo, en que la teoría política distingue los gobiernos según la primacía otorgada a alguno de los tres poderes establecidos.

Las atribuciones que la Constitución de Apatzingán confiere al Supremo Congreso, contrastan, en efecto, con las que se reconocen al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia, comenzando por la facultad que tiene aquél para elegir a los individuos que deben integrar a éstos, y que hace depender al ejecutivo, casi en su totalidad, de los lineamientos trazados por el legislativo.

Al Supremo Congreso le correspondía la función legislativa en toda su extensión, incluyendo la facultad reglamentaria. Al Ejecutivo le quedó sólo la facultad de hacer

⁵⁸ Sayeg Helu, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Eds. Mexicanos Unidos, México 1983 p. 27

observar, es decir, ejecutar, los reglamentos de policía (arts. 106, 118 y 164). La potestad impositiva, en todos sus aspectos, y las de control financiero y fiscal, también correspondían al Congreso, así como las facultades relativas a moneda, pesas y medidas. La facultad de iniciar las leyes correspondía exclusivamente a los vocales del Congreso (art.123). El Supremo Gobierno tenía sólo facultad para presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes, pero tenía inhibición absoluta para que dichas sugerencias revistieran la forma de una iniciativa formal de legislación.

La atribución del Congreso de erigirse en intérprete supremo de la Constitución, caracterizaba al régimen político establecido por el texto de Apatzingán como una estructura en donde la Asamblea tenía una clara preponderancia sobre los demás poderes, pues se establecía que era competencia del Supremo Congreso:

Art.107. Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones.

con lo que tenía en sus manos un poderoso instrumento de control de la constitucionalidad.

El supremo Congreso tenía la facultad de nombrar a los miembros de las otras dos supremas corporaciones. Además, el Congreso quedó facultado para hacer otros importantes nombramientos: los del Tribunal de Residencia, los secretarios del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal, los fiscales del Referido Tribunal de Residencia, los ministros públicos con el carácter de embajadores plenipotenciarios y los generales de división (arts. 103-105, 151,158, 183, 186, 188 y 212).

El control de la guerra y de la paz estaba también bajo la potestad del Congreso, así como la dirección de las relaciones internacionales (arts. 108,110-112); Pero donde es más notoria la primacía del Congreso es en cuanto a que las otras dos corporaciones no podían alejarse de la residencia del Congreso, sino cuando éste lo acordase y a la distancia por él fijada (art.45); y también expresamente se establecía que ningún individuo del Supremo Gobierno o del Supremo tribunal podía pasar ni una sola noche fuera del lugar destinado a su residencia, sin que el Congreso le concediese expresamente su permiso (arts. 141 y 193); la tropa de guarnición estaba bajo las órdenes del Congreso (art.47), mientras que los miembros del Supremo Gobierno tenían terminante prohibición de mandar, personalmente

o en cuerpo, fuerza armada alguna (art.168). Por otra parte, el Congreso tenía la facultad impositiva y de control fiscal en todos sus aspectos, como lo señalamos anteriormente; las facultades de las que gozaba el congreso hacían aparecer a los otros poderes notablemente disminuidos.

Lo que podemos observar de la redacción del artículo 48 de la Constitución de Apatzingán de 1814 es que el poder legislativo se integraba por 17 diputados, el poder legislativo era unicameral.

El Supremo Gobierno se manifiesta como un auténtico y restringido Poder Ejecutivo; era un auxiliar del Congreso, pues su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal. A ambas corporaciones se les concedía el derecho de representar en contra de la ley aprobada por el Congreso, pudiéndolo hacer dentro de un plazo de treinta días, pasado el cual el Supremo Gobierno tenía obligación de promulgar la ley. En caso de que el Ejecutivo o el Judicial representaran contra la ley, las observaciones del caso serían examinadas por el Congreso, el que, si las consideraba procedentes, por mayoría absoluta de votos, suprimía la ley, no pudiéndose tramitar de nuevo sino hasta pasados seis meses. No juzgando el Congreso atendibles las observaciones contrarias a la ley, la mandaba publicar (arts. 128 y 129). Era pues un débil derecho de veto suspensivo, que no mermaba en forma importante la omnipotencia legislativa del Congreso.

Se establecía también que el Supremo Gobierno era auxiliado para la función administrativa por tres secretarios: el de guerra, el de hacienda y el de gobierno(art. 134).El nombramiento de éstos dependía del Congreso; en la primera ocasión de manera absoluta, en las ulteriores a propuesta del gobierno. Los secretarios tenían la facultad de refrendo, sobre los actos del Supremo Gobierno, lo cual los hacía responsables ante el Congreso. Esta responsabilidad la juzgaba en definitiva el Supremo Tribunal, previa decisión del Congreso, que implicaba la suspensión del secretario procesado. En resumen el aparato administrativo dependía políticamente del Poder Legislativo. Por último cabe reiterar que el Supremo Gobierno era un órgano plural, pues de él serían titulares tres presidentes con una rotación periódica de ellos en la presidencia(art. 132), lo que seguramente traía a éste órgano una notable falta de autoridad.

Al Supremo Tribunal que se integraba de cinco individuos (art.181), al que le quedaron reservadas funciones de naturaleza jurisdiccional, y para determinar la forma de gobierno adoptada en Apatzingán en vista de la distribución de los poderes, es irrelevante analizar en detalle su papel constitucional, ya que es sabido que los poderes en donde se establece el juego político han sido el Legislativo y el Ejecutivo; pues al Judicial, como había apuntado Montesquieu, es en cierta medida neutro, ya que no le corresponde adoptar decisiones políticas, sino tan sólo interpretar el derecho.

“En efecto, la clasificación tradicional de las formas de gobierno, que toma como criterio básico las relaciones establecidas institucionalmente entre los llamados poderes políticos _Legislativo y Ejecutivo-, distingue tres categorías gubernamentales: parlamentarismo, presidencialismo y convencionalismo o asambleísmo”.⁵⁹

Es por esto que del estudio de la estructura y de la distribución de funciones en las distintas secciones del aparato político en la Constitución de Apatzingán, permite calificar la forma de gobierno por ella establecida como un sistema de claro predominio de la Asamblea Legislativa; esto es, como un régimen convencional o de Asamblea.

Douglas V. Verney señala las siguientes características al régimen de Asamblea o convencional: a) El poder Legislativo y el Ejecutivo son acaparados por la Asamblea, b) el Ejecutivo queda abolido como institución separada del Legislativo, c) no existe propiamente un jefe de gobierno, d) el “gobierno” es nombrado por la Asamblea, e) el gobierno es un cuerpo colectivo, f) los miembros del gobierno son ordinariamente miembros de la asamblea, g) el gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea, h) la Asamblea se disuelve a sí misma, i) la Asamblea es suprema, j) el gobierno, en su totalidad, es sólo indirectamente responsable ante el electorado, y k) el foco de poder en el sistema político es la Asamblea.

Podemos entonces considerar que las características señaladas en los incisos c), d), i), j) y k) se encuentran perfectamente en la constitucional de Apatzingán. Miguel de la Madrid en

⁵⁹ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa México 1986 p. 200

su obra *Estudios Constitucionales* nos señala que el hecho de que no encontremos íntegramente tipificados todos los elementos que la doctrina señala respecto del régimen convencional, no es razón para no poder considerar que el sistema establecido en Apatzingán fue el convencional, si por tal se considera el sistema bajo el cual la supremacía pertenece a la Asamblea; manifiesta también que ésta conclusión se fortalece si se toma en cuenta que los caracteres de los regímenes parlamentario y presidencial están aún más lejanos del esquema de 1814.

En cuanto a la duración de la Constitución de Apatzingán, ésta estaba condicionada al triunfo mismo de la insurgencia; su carácter por tanto, no era permanente. El Supremo Congreso Nacional, órgano que de acuerdo con dicha Carta era el Superior jerárquicamente hablando, debería convocar a la Representación Nacional bajo la base de la población, y mientras ésta no fuere convocada –para dictar y sancionar la Constitución permanente de la Nación- se observaría inviolablemente la Constitución de Apatzingán, según rezaba textualmente en su artículo 237. Era pues la Representación Nacional en la que pretendía dar a la constitución un carácter eminente democrático.

Los principios políticos que se consignan en la constitución de 1814, fueron suficientes, para formar la base sobre la cual se desarrollaran posteriores constituciones. “De su texto, dividido en las dos partes fundamentales que el constitucionalismo moderno ha dado en señalar a toda Carta Magna: la dogmática y la orgánica, se desprenden las tesis fundamentales de nuestra estructura constitucional: la soberanía del pueblo, los derechos del hombre, y una forma de gobierno republicano que consigna ya la clásica división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial).

A raíz de la aparición de la Constitución de Apatzingán, efectivamente, la represión realista no se haría esperar. Inmediatamente que Calleja llegó a conocer el referido documento, publicó un bando condenándolo; ordenó la quema, no solamente de la Constitución y de cuantos ejemplares de la misma aparecieran, sino de cualesquiera publicación de quienes hasta entonces fueron llamados insurgentes y en adelante se apellidarian traidores y rebeldes pues se argumentaba que “la pretendida Constitución de los rebeldes es infinitamente más monstruosa y descabellada que aquélla” (se refería a la

gaditana de 1812), cuyo avanzado liberalismo fue repudiado por el autócrata que detentaba el poder en España: Fernando VII, quien acabara apenas de desconocerla, pues si la reacción provocó que en España la Ley gaditana de 1812; trajo un absolutismo más intolerable todavía que aquel que la había hecho posible, la que produjo la Carta de Apatzingán –más avanzada, aún- desencadenó, ahora más arrebataadamente, el coraje realista en contra de un movimiento que, en un principio, creyó poderse doblegar con suma facilidad. El capitán del Anáhuac, el insigne Morelos, no sólo les había derrotado en los campos de batalla, amenazando muy seriamente la estabilidad del gobierno virreinal, al que no dejaba de tener en jaque; ahora le retaba también social, jurídica y políticamente, enfrentándole un código de democracia pura. La libertad e igualdad que preconizaba la Carta de Apatzingán, bamboleaba desde sus cimientos todo el edificio colonial, construido precisamente sobre la desigualdad y la injusticia.

La Carta de Apatzingán estaría destinada, por ello mismo, a correr la misma suerte de la verdadera insurgencia: desaparecer, pues como es bien sabido el “consumarse” de nuestra independencia pareció ahogar la llama que hubiera encendido Hidalgo cuatro años atrás, y que había convertido a Morelos en una verdadera hoguera, y la eficacia de ella, al no depender, pues, sino de la victoria de las armas independentistas, se halló circunscrita a los propios insurgentes y a los territorios por ellos ocupados. Ello es suficiente, no obstante, para afirmar su validez y vigencia en la historia de México, como nuestra primera Carta Fundamental”.⁶⁰

Desafortunadamente, los acontecimientos que vivía la nación no permitieron que la constitución diera paso a la organización política del país. La Constitución de Apatzingán jamás estuvo en vigor. Cuando se promulgó, los insurgentes habían sido desalojados de las provincias del sur. A Morelos ya sólo le quedaba un millar de hombres cuando los de Calleja llegaban a ochenta mil. El 5 de noviembre de 1815, la fatalidad se dejó sentir en el más revolucionario de los insurgentes, pues Morelos para tratar de proteger a los miembros del Congreso y facilitar su huida, cae preso de las tropas realistas. Después de ser sometido a juicio, es fusilado en San Cristóbal Ecatepec.

⁶⁰ Sayeg Helu, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Eds. Mexicanos Unidos, México 1983 pp 38-39

2.3. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

Para llegar a estudio de la división de poderes que consagra la constitución federal de 1824 es necesario narrar los acontecimientos que se vivieron durante la época, para entender y conocer las causas o condiciones que hicieron que surgiera éste documento político.

A la muerte de Morelos, don Vicente Guerrero se dedicó a unificar a los dispersos luchadores por la independencia de México. Pese al insistente acoso de las fuerzas realista, el ánimo por mantener viva la llama de la independencia y a su estrategia militar, le permitieron convertirse en el nuevo líder de los rebeldes del sur. Los guerrilleros lo nombran jefe militar, y al mando de las tropas insurgentes emprende una larga campaña por la “tierra caliente” del Balsas y la costa del sur, con lo cual propicia una serie de derrotas a las preocupadas fuerzas del gobierno virreinal, cada vez más desmoralizadas, al punto que su comoandante, el brigadier Armijo, tuvo que aceptar su fracaso y renunciar al mando de las tropas. En sustitución de Armijo, el virrey decide nombrar al coronel Agustín de Iturbide, quien en calidad de comandante general de las fuerzas realistas del sur, sale con la consigna de aniquilar a los rebeldes. Iturbide, íntimo amigo del canónigo Matías Monteagudo, patrocinador de la conjura absolutista de “La Profesa”, había sido recomendado por éste al virrey, como parte de la estrategia de los conjurados peninsulares, que pretendían mantener el orden monárquico en la Nueva España, no obstante los movimientos liberales que sacudían la metrópoli.

Iturbide sale de México en diciembre de 1820, dispuesto a acabar con los patriotas del sur, que amenazaban no sólo con impedir los propósitos del Plan de la Profesa, sino también con mantener latente el fervor independiente de los mexicanos. Fue grande su sorpresa al sufrir una primera derrota ante las fuerzas de Pedro Ascencio, en Tlataya; posteriormente, las tropas de Guerrero le infligieron un duro golpe en Zapotepéc (enero 1821), debido a lo cual decidió cambiar de táctica. Escribió al insurgente Vicente Guerrero, al que propuso primero un indulto y el mando de tropas si aceptaba rendirse. El héroe suriano, que ante los ruegos de su padre habían afirmado que la patria es primero, respondió con nuevos triunfos sobre los realistas en Totomaloya y en Cueva del Diablo.

Iturbide escribe nuevamente a Guerrero y le solicita una entrevista para discutir asuntos relativos a la independencia de México. El 10 de febrero del mismo año se produce el encuentro de Acatempan, entre Iturbide y Guerrero, el primero apoyado por el alto clero, los españoles y los criollo mineros y latifundistas que a la sazón trataba de reducir a Guerrero, pactó con éste y lanzó *el Plan de Iguala o de las Tres Garantías*: religión única, unión de todos los grupos sociales e independencia de México con monarquía constitucional y rey prefabricado en alguna de las casas reinantes de Europa. Por su parte, Guerrero vio en el Plan de Iguala la oportunidad de liberar a México en primer lugar del yugo español, y de una vez por todas independizar al país utilizando para la causa las mismas fuerzas realistas; se pone entonces a las órdenes de Iturbide.

El primero de marzo de 1821 Iturbide reúne en Iguala a los jefes y oficiales de sus tropas, les da a conocer el Plan y les pide su adhesión. Desde ese momento se acogen a la causa y lo nombran Primer Jefe del Ejército de las Tres Garantías. Entonces despliega una amplia campaña diplomática, gracias a la cual consigue la aceptación del Plan por parte de insurgentes y de conservadores. Pero en la fase militar la campaña fue prácticamente incruenta, pues mientras el virrey Apodaca lo declara traidor, los caudillos insurgentes se sumaban al Plan de Iguala: Vicente Filisola, Ramón Rayón, Anastacio Bustamante, Luis Cortázar, Nicolás Bravo, José Joaquín Herrera y Antonio López de Santa Anna, quien controlaba la región de la Meseta Central y las costas de Veracruz. Pedro Celestino se sumó al mismo Plan desde Guadalajara, al igual que Guadalupe Victoria, mientras que Vicente Guerrero seguía manteniendo su poder al sur. Iturbide se adueñó de Querétaro y luego de Puebla. Las adhesiones al Plan de Iguala seguían ganando simpatizantes y en septiembre del mismo año juraron lealtad los pueblos de Chiapas y Guatemala. Por su parte, el gobierno virreinal sólo mantenía en su poder las plazas de Acapulco, Veracruz y México.

Los acontecimientos en la metrópoli permitieron que un liberal español, partidario de la independencia de las colonias, fuera nombrado gobernador general de la Nueva España. Juan O'Donojú, llega al puerto de Veracruz con la intención de reemplazar al virrey Apodaca, quien ya había sido destituido por los mismos españoles de la ciudad de México, éstos, temerosos del triunfo de la causa trigarante, había nombrado en su lugar al mariscal Francisco Novella. Una vez en Veracruz, el nuevo virrey O'Donojú, escribió a

Iturbide, deseoso de conocer el Plan de Iguala y prometiendo que su gobierno conciliaría los intereses americanos y españoles. Se concertó entonces una entrevista entre ambos personajes en la Villa de Córdoba, Veracruz, que estaba en poder de los independentistas.

La reunión entre Iturbide y O'Donojú se lleva a cabo en la Villa de Córdoba, el 24 de Agosto de 1821. De sus conversaciones y del acuerdo que pactan resultan los llamados *Tratados de Córdoba* tratado en el que se acepta la independencia, pero quedan a salvo los derechos de la casa reinante española. Con todo, se suprime la condición de que, en caso de no aceptar el trono Fernando VII, el soberano tuviera que pertenecer a una casa reinante. Con la mediación de O'Donojú se establece un armisticio con las tropas de Novella, que aún defendían la capital, las cuales acaban rindiéndose y preparan su retorno a España. En cumplimiento de los acuerdos, el 24 de Septiembre comienzan a entrar en la ciudad de México las tropas insurgentes, que debían reemplazar a las españolas, al mando del general Filisola.

Haciendo un paréntesis en este punto, es importante señalar que “en cuanto a los documentos posteriores a la Independencia y anteriores a la Constitución de 1824, tales como el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, puede decirse que no relatan ni contienen sino disposiciones concernientes a la organización inmediata del país, al consumir su independencia; pero no una organización política definitiva regida por un orden jurídico y procedimientos característicos de todo Estado soberano, sino más bien un régimen provisional para vivir de momento, reservando para más tarde la organización permanente de la nación”.⁶¹

Después de la entrada triunfal del Ejército Trigarante en México el 17 de septiembre de 1821, se instaló allí al día siguiente la Junta Gubernativa, la cual convocó el 17 de noviembre del mismo año a elecciones para las Cortes o Congreso Nacional. Instalado éste el 24 de febrero de 1822, proclamó la división del Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la igualdad de derechos civiles entre todos los habitantes del Imperio Mexicano. Sin embargo, esta primera Asamblea Nacional, fuerte por el sufragio y que debió haber sentado el primer ejemplo de un funcionamiento institucional, si hubiera

⁶¹ Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Continental, México 1984 p. 64

consumado la obra para que fue designada, dotando al pueblo mexicano de su primera Constitución, no pudo concluir sus trabajos, puesto que en la noche del 18 al 19 de mayo de 1822 se proclamó Emperador a don Agustín de Iturbide. El Congreso Nacional, bajo la presión del Ejército, de Iturbide mismo y de sus generales, y por el desenfreno del populacho perfectamente dirigido, aceptó a aquél como Emperador y juró la observancia de la Constitución Española de 1812; pero a pesar de tal sumisión, el 31 de octubre del mismo año Iturbide disolvió el Congreso, substituyéndolo por una Junta a la que llamó Instituyente y que se componía de individuos nombrados por él mismo. Esta situación anómala y sólo duró unos cuantos meses, debido al triunfo del Plan de Casamata, en donde Antonio López de Santa Anna se subleva contra Iturbide, el triunfo del Plan hace que Iturbide abdique el 19 de marzo de 1823 lo que dio por resultado la abolición de la monarquía, el destronamiento de Iturbide y la reinstalación del Congreso Constituyente.

El reinstalado Congreso acordó convocar a elecciones para otro que iba a llevar el nombre de Segundo Congreso Constituyente y que debía dotar al país de su primera Constitución. Este nuevo Congreso, instalado el 7 de noviembre de 1823, expidió el Acta constitutiva de 31 de enero de 1824, y más adelante el 4 de octubre del mismo año la primera Constitución de la República, que en unión del Acta referida constituyen las verdaderas tradiciones y los principios originarios del Derecho Público Mexicano. "El Acta Constitutiva contiene un capítulo relativo a la forma de gobierno y religión; otro sobre la división de poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; por último el gobierno particular de los Estados. Por primera vez se adoptó en la Nación la forma de República Representativa Federal, en el artículo 5º. del Acta, y se reconoció en el artículo 6º. Como partes integrantes de la República Federal a Estados Independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior. Ya desde entonces en el artículo 9º. Se estableció que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que jamás podrían reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo. Para el Poder Legislativo se admitió el sistema bicamarista, declarando que residiría en un Congreso General, compuesto de una Cámara de Diputados y una de Senadores".⁶² Con posterioridad

⁶² Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Continental, México 1984 p. 67

el mismo Congreso decretó la Primera Constitución Federal de los estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824, la cual estuvo en vigor hasta que fue desconocida y derogada por medio de la violencia en 1836, y más tarde restablecida por decreto de 22 de agosto de 1846 y adicionada con un Acta de Reformas el 21 de mayo de 1847 para adaptarla a las circunstancias y a los tiempos en que se le dio nuevamente validez.

Es así, que en la Constitución de 1824 en su artículo 6º. establece que: Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

El Poder Legislativo lo deposita en dos Cámaras, cuyo fundamento se encuentra en los artículos siguientes:

Art 7º. Se deposita el poder legislativo de la federación, en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de *diputados* y otra de *senadores*.

Art. 8. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

Art. 10. La base general para el nombramiento de diputados será la población.

Art. 11. Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un Diputado.

La Cámara, cuya mitad es la que se renueva solamente cada dos años, es la de Senadores, a razón de dos por cada Estado.

Art. 25. El Senado se compondrá de dos Senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

Las facultades establecidas para el congreso, las encontramos en el artículo 50 de la constitución en estudio.

El Poder Ejecutivo se deposita por cuatro años en un individuo, el Presidente, cuyas faltas sule un vicepresidente. La elección de ambos la hacen las Legislaturas de los

Estados, mediante la designación de dos candidatos por cada uno y el envío de las listas respectivas al Congreso, que computa los votos y en caso de empate decide de la cámara de diputados.

Art. 74. Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 75. Habrá también un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

Art. 79. El día 1º de septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la Legislatura de cada Estado elegirá, a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del Estado que elige.

Art. 84. El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.

Art. 85. Si dos tuvieran dicha mayoría, será presidente el que tenga mas votos, quedando el otro como vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro como vicepresidente.

Art. 86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la cámara de diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieran mayor número de sufragios.

Las atribuciones concedidas al presidente las encontramos en el artículo 110.

El Poder Judicial se deposita en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (art. 123).

Art. 124. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente.

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia se encuentran establecidas en el artículo 137.

Así mismo el art. 140 establece que: Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes. (La competencia de éstos tribunales lo establece el artículo 142.

Art. 143. Los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de estos habrá un juzgado, servido por un juez letrado, en que se conocerá sin apelación, de todas las causas civiles en que esté interesada la federación, y cuyo valor no exceda de quinientos pesos; y en primera instancia, de todos los casos en que deban conocer en segunda los tribunales de circuito.

La Constitución Federal de 1824 establece, en términos generales la clásica división del poder en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se logra así, como señalaba Montesquieu que los poderes se limiten para que se asegure la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre los poderes debe existir. De las dos formas de regímenes políticos que se distinguen esto es el parlamentarismo y presidencialismo, la Constitución Mexicana de 1824, según opinión de Miguel de la Madrid Hurtado se opta por el segundo, apegándose más al modelo estadounidense que a cualquier otro, se establece entre nosotros el sistema presidencial, dejando al ejecutivo una tan grande autonomía política, que de hecho ha llegado a colocarse, aún sobre el legislativo, desafortunadamente se alejó, de esa cierta preponderancia del legislativo que procura el parlamentarismo, y que garantiza un mayor apego a las fórmulas democráticas.

2.4. LA CONSTITUCION DE 1836 O SIETE LEYES CONSTITUCIONALES

El sistema federal que fuera implantado en la constitución de 1824 no se prolongaría más allá de once años pues los conflictos que entre los partidos liberal y conservador se dieran al poner frente a frente a presidente y vicepresidente del país, cuando se llegó a establecer que éste último no fuera otro sino el rival vencido por el primer mandatario dio

como resultado una serie de vicisitudes que propiciarían junto al fortalecimiento de los conservadores un cambio radical en la forma de gobierno, pues se paso de ser un sistema federalista a otro completamente opuesto es decir, el centralismo.

La sucesión del presidente Victoria sirvió para desatar los enfrentamientos entre liberales y conservadores así como la misma división de los primeros en dos grupos: los liberales moderados y los radicales. Los primeros postulaban la candidatura de Manuel Gómez Pedraza, y los segundos la de Vicente Guerrero. Por su parte los conservadores postulaban a Anastasio Bustamante. Las elecciones las ganaría Pedraza, sin embargo por medio de la fuerza, mediante el motín de la Acordada, Vicente Guerrero llegaría a la suprema jefatura. Su ascenso al poder no sólo se debió a la rebelión militar de sus partidarios, sino también y en gran medida al pronunciamiento que hiciera Santa Anna desde Veracruz reconociendo a Guerrero como presidente, es de esta manera que el primero de abril de 1829, Vicente Guerrero, de quien se dice era partidario de las clases populares y especialmente de los indígenas, asumió la presidencia del país; sin embargo los ataques en contra de su administración por parte de los conservadores no se hizo esperar, pues éste grupo no podía aceptar el gobierno de Guerrero el cual se basaba en mantener los principios de la independencia nacional, el sistema federal, el respeto a las clases populares a las cuales benefició con decretos que suprimían la servidumbre en las haciendas y por último a quien poseía un desprecio por régimen monárquico.

En el plano internacional Guerrero tuvo que afrontar el intento de España por reconquistar a la ex colonia, cuando al mando de Isidro Barradas tres mil soldados españoles desembarcaron en el Puerto de Tampico y para rechazar este intento de los españoles, Guerrero envió a Santa Anna a combatirlos, quien lograra derrotar a los invasores. Mientras esto sucedía el vicepresidente del país Anastasio Bustamante quien había sido enviado a las costas de Veracruz a evitar un nuevo desembarco y quien ostentaba la comandancia del ejército de reserva, aprovechó la coyuntura y se levantó en contra de Guerrero, al que derrotó con el apoyo de los conservadores quienes vieron en este momento la oportunidad de acabar con el partido de los liberales. A pesar de del levantamiento militar de los liberales que exigían el respeto a la constitución y la restauración del gobierno, el congreso

declara a Bustamante como nuevo presidente y Guerrero es fusilado el 14 de febrero de 1831 en Cuilapan, una población situada en el estado de Oaxaca.

El asesinato de Guerrero provocó levantamientos en Tamaulipas, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Tejas, Acapulco y Jalisco, en los cuales se exigía la separación de Bustamante y el reconocimiento del gobierno de Manuel Gómez Pedraza, pues en las elecciones de 1832 éste había sido reelegido presidente, pero Bustamante se resistía a abandonar el poder. Santa Anna quien se encontrara inconforme con el gobierno de Bustamante se rebeló contra éste. Después de varios enfrentamientos entre las tropas rebeldes y las que comandaba el Presidente, se firman los convenios de Zavaleta el 23 de diciembre de 1832 entre Santa Anna y Bustamante; mediante estos convenios se reconoce a Manuel Gómez Pedraza como legítimo presidente del país, se restablece el federalismo que había sido sustituido por el centralismo de Bustamante.

El 3 de enero de 1833, el presidente Gómez Pedraza y Santa Anna entran en la capital del país. Gómez Pedraza gobernó por espacio de tres meses, tiempo durante el cual se destituyen de sus cargos a los militares que no apoyaron los convenios de Zavaleta y se decreta una amnistía general que unifica a todo el país en torno al gobierno, al mismo tiempo que se convoca a elecciones; a éstas contienden los generales Mier y Terán y Santa Anna, Mier se suicida, y Santa Anna se cuelga el título de presidente y en calidad de vicepresidente de la República es elegido Valentín Gómez Farías, destacado elemento del ala radical liberal.

Santa Anna que por razones de salud se retira al campo, deja en el cargo al vicepresidente Gómez Farías, quien apoyado en los postulados del doctor José María Luis Mora, realiza una triple reforma, una de carácter eclesiástica, educativa y militar. Por desgracia, Gómez Farías no contó con el apoyo suficiente, ni del mismo Santa Anna, ni del país en general. Varios pronunciamientos dieron al traste con los planes de reforma de José María Luis Mora y Gómez Farías, empezando por el clero, que no se resignaba a perder sus privilegios que habían sido disminuidos con las reformas propuestas de éstos últimos, así mismo Santa Anna, quien no tardó en levantarse en contra de su propio vicepresidente, pues en esos momentos se había puesto al lado de los conservadores y el clero. Santa Anna regresa a México, destituye a Gómez Farías, asume el poder, suprime las leyes de Reforma, disuelve

el Congreso de la Unión, así como a las legislaturas locales y sustituye a la mayoría de los funcionarios públicos liberales por destacados conservadores. Santa Anna, convertido en la esperanza del clero, del ejército, y de la desgastada aristocracia, patrocinó el movimiento reaccionario que quería convertir al país en una república centralista.

Desterrados Gómez Farías y José María Luis Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una constitución central; es así que el 15 de diciembre de 1835 fue expedida la primera ley constitucional, que en unión de otras seis, posteriormente promulgadas, forman el texto de la constitución del 30 de diciembre de 1836.

La primera Ley integrada por 15 artículos se ocupó de la nacionalidad, la ciudadanía, la vecindad, los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los ciudadanos, así como de los extranjeros y de sus correspondientes derechos.

La sexta Ley constaba de 31 artículos y transformaba a los estados en departamentos, con gobernadores nombrados por el gobierno central, y juntas locales de cinco miembros que servirían de consejeras al mandatario departamental.

La séptima Ley que contaba con tan sólo seis artículos determinaba sobre la manera de reformar la constitución, lo cual no podía suceder sino hasta pasados seis años de vigencia de cada reforma.

Mencionamos en este orden y de manera muy concreta el contenido de las tres leyes arriba mencionadas por ser la segunda, tercera, cuarta y quinta las que se dedican al tema que nos atañe es decir, la división de poderes.

La nota distintiva de la constitución de 1836 consistió en crear un poder especial y supremo que vino a sumarse a los tres tradicionalmente existentes al cual se le denominó Supremo Poder Conservador. Le segunda Ley que es en donde encontramos regulado a éste poder se componía de 23 artículos y se aprobó en abril de 1836.

ESTA TESIS NO PUEDE
DE LA BIBLIOTECA

La creación de éste Supremo Poder Conservador obedeció teóricamente a lograr un medio de control de la constitucionalidad, pues se establecía que a través de este se dotaba a la Constitución de una defensa de la que había estado privada la constitución de 1824. Sin embargo, lejos de llegar a ser el poder moderador que quiso verse en él, se acercó más a un tipo de poder despótico y absoluto. Éste poder estaba integrado por cinco individuos, que por sus atribuciones se encontraban colocados muy por encima de los otros tres poderes.

Algunas de las atribuciones con las que contaba el Supremo Poder Conservador eran las siguientes (art.12 Segunda Ley):

I.-“Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando se consideren contrarios a artículo expreso de la constitución, y que le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo o la Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder legislativo.

II.- Declarar excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III.- Declarar en el mismo término establecido en la fracción anterior, la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros tres poderes, y sólo en el caso de usurpación de poderes.

IV.- Declarar por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente de la República.

V.- Suspender a la Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros poderes, cuando desconozca a alguno de ellos o trate de trastornar el orden público.

VI.- Suspender hasta por dos meses las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas, a los suplentes cuando convenga al bien público y lo excite el poder Ejecutivo.

VII.- Restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, o a los tres cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII.- Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acuerde el congreso previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

IX.- Calificar las elecciones de los senadores”.⁶³

Para el caso de que el Supremo Poder conservador hiciera alguna declaración para las cual no estuviera facultado por la ley y la realizara por sí sólo sin la excitación del poder que se establece se consideraba nula y sin ningún valor; en cambio si la declaración o las disposiciones de dicho poder se ajustaban a lo que se establecía en la ley, éstas debían ser obedecidas al momento y sin réplica de las personas a quien se dirigía.

Este poder debía residir ordinariamente en la capital del país.

Como podemos darnos cuenta, con todas las atribuciones con las que contaba dicho poder, los otros tres poderes se encontraban totalmente disminuidos y carentes de un cierto margen de libertad e independencia en cuanto a su actuación.

El Poder Legislativo.

La tercera Ley que constaba de 58 artículos y se ocupó de la organización del poder Legislativo, el que se depositó en dos cámaras, la de diputados y la de senadores, pero bajo lineamientos diferentes a los establecidos por la Constitución de 1824.

En cuanto a la cámara de diputados la base para su elección era la población, pues se elegiría a un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. La cámara de diputados se renovarían por mitad cada dos años, el artículo 3 de la ley en comento establecía para este fin que: el número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población; el primer bienio nombrará sus diputados una sección y el siguiente bienio la otra, y así sucesivamente.

Así mismo encontramos que la tercera ley establecía que para ser diputado además de ser mexicano por nacimiento, ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos,

⁶³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, Ed. Porrúa, México 1975 p. 210

tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección, agregaba el de tener un capital determinado que en esa época era el de mil quinientos pesos anuales.

Dicha ley también establecía que toda ley se iniciara exclusivamente en la cámara de diputados.

Es importante señalar que es en la constitución de 1836 cuando aparece por primera vez la institución de la Comisión Permanente, pues la ley establecía una diputación permanente que se componía de cuatro diputados y tres senadores, entre las facultades conferidas a ésta encontramos el de citar al congreso a sesiones extraordinarias cuando lo considerará necesario el presidente de la República o cuando ella misma así lo determinara, citar al congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias cuando estas fueran interrumpidas por las causas que la misma ley establece, dar o negar a los individuos del congreso licencia para ausentarse de la capital estando las cámaras en receso.

En relación a la cámara de senadores ésta se integraba de veinticuatro senadores quienes eran designados por las juntas departamentales a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno en junta de ministros y de la cámara de diputados.

Lo que cabe destacar es que a los senadores únicamente se les reservó una simple facultad revisora, consistente en aprobar o desaprobar pero nunca en modificar, los proyectos de leyes o decretos que le fueran sometidas. A este respecto el artículo 32 de la tercera ley expresamente dice: La cámara de senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá en las fórmulas de aprobado o desaprobado; pero al devolverlo a la cámara de diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que el senado estime convenientes, pero si la cámara de diputados, con dos terceras partes de los presentes, insistía en el proyecto de ley o decreto devuelto por el senado, ésta cámara, a quien volvería a segunda revisión no lo podría desaprobar nuevamente sin el voto conforme de las dos terceras partes de los senadores presentes, y en caso de que no llegase a éste número los que desaprueben, entonces por ese mismo hecho quedará aprobado.

En ésta misma ley se establecía que la cámara de senadores no contaba con la facultad de iniciar leyes.

En cuanto a uno de los requisitos que se establecía para ser senador era el que se contara con una renta o ingreso anual mínimo de dos mil quinientos pesos, con lo cual se dice se le da una nota completamente aristocrática a la forma de integrar al senado.

La ley establecía que el senado se renovaría por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los últimos ocho senadores de la lista, al fin del segundo saldrían los ocho de en medio y a fin del tercero, los ocho más antiguos.

El congreso general celebraba dos sesiones ordinarias; el primer periodo se celebraba del primero de enero hasta el treinta y uno de marzo y el segundo del primero de julio y duraba hasta que se concluía con los asuntos exclusivos que en él se trataban; es decir el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.

En conclusión, lo que podemos resaltar, es que en la constitución de 1836 se encuentra sumamente reducido el poder legislativo, pues limita al Senado a veinticuatro miembros, y los diputados a sólo uno por cada ciento cincuenta mil habitantes y por fracción de ochenta mil, cifras que comparativamente con las que se establecían en la constitución de 1824 se ven totalmente disminuidas; razón por la cual el poder legislativo se encuentra en ésta época frente a un ejecutivo poderoso y a un supremo poder que como mencionamos anteriormente sólo era responsable de sus actos ante Dios y la opinión pública.

El Supremo Poder Ejecutivo.

La constitución de 1836 dedicó la cuarta ley a la organización del poder ejecutivo el cual se depositaría en un supremo magistrado el cual se denominaría presidente de la República, y quien duraría en su encargo por ocho años. El presidente es elegido por las Juntas Departamentales sobre una terna que le presenta la cámara de diputados y que ésta, a su vez, forma sobre otras ternas hechas, cada una, por el presidente de la República saliente en junta de ministros, el senado y la Suprema Corte de Justicia.

A manera de paréntesis cabe apuntar que en la constitución de 1836 los Estados cambiaron de nombre y fueron llamados Departamentos y en cada uno de éstos habría una junta que se llamaría departamental, compuesta de siete individuos, los que se elegían popularmente.

Los requisitos que establecía la ley para poder ser presidente de la República eran: ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de sus derechos de ciudadano, tener la edad de cuarenta años al día de la elección, no haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación, en los caudales públicos, residir en la República al tiempo de la elección, haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles ó militares y tener un capital físico y moral que le produzca anualmente, cuatro mil pesos de renta.

Las prerrogativas con las que contaba el presidente de la República eran las siguientes (art.15 Cuarta Ley):

I.-“ dar o negar la sanción a las leyes y decretos del congreso general, en los casos no exceptuados por la tercera ley constitucional.

II.- Que no puedan dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija al congreso general, en todo lo que está facultado para hacerlas.

III.- No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge como presidente.

IV.- No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.

V.- No poder ser procesado sino previa declaración de ambas cámaras.

VI.- Nombrar libremente a los secretarios de despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente”.⁶⁴

Para los delitos oficiales que cometa el presidente de la república la acusación se hará ante la cámara de diputados, ésta declarará si ha o no lugar a ésta, y en caso de que esa declaración sea afirmativa, nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, Ed. Porrúa, México 1975 p. 225

el senado; el cual intruido en el proceso y oídos a los defensores y acusadores, fallará sin que se pueda imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo, o inhabilitación permanente o temporal para obtener algún otro; pero en caso de que el senado lo considere acreedor a una pena mayor entonces pasará el proceso al tribunal respectivo.

Para el caso de que el delito sea común, la acusación también se debe hacer ante la cámara de diputados la cual en caso de que declare que ha lugar a proceder en contra del presidente de la república, sólo necesita la confirmación de la cámara de senadores para poner al reo a disposición del tribunal competente.

En cuanto a algunas de las atribuciones con las que contaba el presidente encontramos las siguientes (art. 17 Cuarta Ley):

I.-“ Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la constitución y leyes, y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

II.- Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la nación.

III.- Pedir al congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.

IV.- Resolver que la diputación permanente convoque al congreso general a sesiones extraordinarias, y señalar con acuerdo del consejo los asuntos que deban tratarse en ellas.

V.- Negarse de acuerdo con el supremo poder conservador, a que la diputación permanente haga la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso general.

VI.- Nombrar a los consejeros en los términos que disponía la ley.

VII.- Nombrar a los gobernadores de los Departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo.

VIII.- Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional, es decir de acuerdo a lo que se establecía para el poder judicial de la república mexicana.

IX.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolo a la aprobación del congreso antes de su ratificación

X.- Providenciar lo conducente al buen gobierno de los Departamentos.

XI.- Conceder de acuerdo con el consejo privilegios exclusivos en los términos que estableciera la ley”.⁶⁵

Las prohibiciones que se establecían al presidente de la república eran las siguientes (art 18 Cuarta ley):

I.- “Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin el consentimiento del congreso general o en sus recesos del senado, por el voto de dos terceras partes de los senadores presentes.

II.- Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar.

III.- Salir del territorio de la República durante su presidencia y un año después, sin el permiso del congreso.

IV.- Ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento del congreso.

V.- Impedir o diferir las elecciones establecidas en la ley.

VI.- Impedir o turbar las reuniones del poder conservador o negar el cumplimiento a sus resoluciones”.⁶⁶

⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, Ed. Porrúa, México 1975 pp. 225-226

⁶⁶ Idem. 228

Dentro de la organización del supremo poder ejecutivo encontramos al consejo de gobierno y al ministerio.

El Consejo de gobierno era un órgano que se componía de trece consejeros, de los cuales dos eran eclesiásticos, dos militares y el resto, de las demás clases de la sociedad, y los cuales se elegían de la siguiente manera: El congreso formaba una lista de treinta y nueve individuos y la remitía al presidente de la República, quien al día siguiente escogía y nombraba a los trece consejeros, hecha ésta elección se enviaba la lista al congreso y éste lo último que hacía era nombrar dentro de los elegidos al presidente del consejo, así como de quién habría de suplir sus faltas.

Para poder ser consejero se establecían los mismos requisitos que para los diputados. El cargo de consejero se entendía perpetuo y sólo se podía renunciar por causa justa así calificada por el mismo presidente de la república, con acuerdo del consejo.

La cuarta ley constitucional señala que las atribuciones del consejo son las que se encuentren expresadas en la misma.

Por último es importante señalar que en las faltas temporales del presidente de la república, gobernaba el presidente del consejo.

Del Ministerio.

La cuarta ley establecía que para el despacho de los asuntos del gobierno habrían cuatro ministros: uno de lo interior, uno de Relaciones exteriores, uno de Hacienda y por último uno de Guerra y de Marina.

Los ministros eran elección exclusiva del presidente de la República, lo cual como recordamos lo encontramos establecido en las prerrogativas de éste.

A cada uno de los ministros le correspondía el despacho de los asuntos de su ramo, los cuales debía acordar previamente con el presidente de la república, autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente propios de su ramo.

En cuanto a la responsabilidad de los ministros el artículo 32 de la ley establece que cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su ministerio y de los actos del presidente que autorice con su firma y estos sean contrarios a las leyes constitucionales. La responsabilidad de los ministros sólo se podrá hacer efectiva del modo y término que para los delitos oficiales cometidos por el presidente se establecen y que no creemos necesario volver a mencionar por haberlo hecho que anteriormente.

El Poder Judicial.

Es la quinta ley de la constitución de 1836 la que nos habla del poder judicial mismo que se depositó en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecería la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal.

Los requisitos que se establecen para ser electo individuo de la Corte Suprema eran los siguientes: Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener la edad de cuarenta años, no haber sido condenado en algún crimen en proceso legal, ser letrado y en ejercicio de ésta profesión por diez años a lo menos.

Los individuos que componen a la Corte Suprema son inamovibles y electos de la misma forma que el presidente de la República.

Entre las atribuciones de la Corte Suprema podemos mencionar las siguientes (art.12 Quinta Ley):

I.- “Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador.

II.- Conocer de las causas criminales promovidas contra el presidente de la República, diputados y senadores, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos.

III.- Conocer desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieran como actores o como reos el presidente de la República, y los secretarios de despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.

IV.- Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales o juzgados de diversos Departamentos.

V.- Conocer en todas las instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República y en los negocios civiles que fueren demandados.

VI.- Iniciar las leyes relativas a la administración de justicia, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación.

VII.- Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el supremo gobierno ejecutivo, o por los diputados, en el mismo ramo de la administración de justicia.

VIII.- Nombrar a los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los Departamentos.

IX.- Apoyar o contradecir las peticiones de indultos que se hagan a favor de los delinquentes.

X.- Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia, hecho por los tribunales superiores de los departamentos⁶⁷.

Los tribunales superiores de los Departamentos. En cada capital de Departamento se establecía un tribunal superior. Todos y cada uno de éstos tribunales era iguales en facultades e independientes unos de otros en el ejercicio de sus funciones.

La diferencia que existía entre los requisitos que se establecían para ser electo ministro de la Corte Suprema y de los tribunales en cuestión era que para éstos últimos se requería la edad de treinta años y tener un ejercicio práctico de la profesión de seis años por lo menos.

⁶⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, Ed. Porrúa, México 1975 pp. 232-233

Algunas de las atribuciones conferidas a los tribunales superiores de los Departamentos son las que a continuación se transcriben (art.22 Quinta Ley):

I.- “Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio.

II.- Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueran demandados los jueces inferiores de su territorio.

III.- Dirimir las competencias de jurisdicción que se susciten entre sus jueces subalternos.

IV.- Calificar a los letrados que deben ocupar las vacantes que ocurran en los mismos tribunales, verificándolo precisamente con intervención de los gobernadores y las juntas departamentales respectivas”.⁶⁸

Los juzgados de primera instancia. Como recordaremos en ésta época los Estados cambiaron de nombre y se denominaron Departamentos y éstos a su vez se dividieron en distritos y éstos en partidos. Es pues, que en la cabecera de cada Distrito de cada Departamento se establecieron estos juzgados, cuya labor era la de conocer de las causas civiles y criminales únicamente en su primera instancia. La ley establece que también en las cabeceras de los partidos si las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores lo creía necesario podía establecerse un juzgado de primera instancia, con tal de que la población no fuera inferior a veinte mil almas.

Los juzgados de primera instancia se limitarían sólo al conocimiento de los asuntos judiciales.

Del concreto estudio que hicimos de la división de poderes que se estableció en la constitución de 1836 o Siete Leyes, podemos darnos cuenta que en ésta el poder político se encontraba en el supremo poder ejecutivo y el supremo poder conservador, contrario a lo que se estableció en la ley constitucional de 1824 y 1814 en donde el poder legislativo era el que se encontraba por encima de los otros poderes.

⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, Ed. Porrúa, México 1975 p. 235

2.5. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

A seis escasos e inseguros años del centralismo establecido por la constitución de 1836, dentro de los cuales se propiciaron ciertos hechos como la separación de Tejas de nuestro país, no impedirían la aparición de planes y proyectos para reformar el orden constitucional en una época por demás inestable.

Sucede entonces que en agosto de 1841 el general Mariano Paredes en Guadalajara, secundado por los generales Gabriel Valencia en la Ciudad de México y Antonio López de Santa Anna en Veracruz, pugnaba por la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, previo pronunciamiento en contra del entonces presidente de la república Anastasio Bustamante. Es en septiembre del mismo año que reunidos estos personajes en Tacubaya convinieron en que fuera el general Santa Anna, el que con carácter de presidente, ejerciese el Poder Supremo de la República y en que se convocara al nuevo congreso que debía reformar la constitución. Es el 10 de junio de 1842 que se instala el congreso, que apenas comenzó en noviembre a discutir el proyecto de constitución, cuando en el mes de diciembre *veintinueve* vecinos del pueblo de Huejotzingo (Puebla) se pronuncian desconociendo al congreso y en nombre de todo el país solicitaban que el Presidente de la República designara a una “junta de notables” para que formulara una nueva constitución; se dice que este hecho fue planeado por el mismo Santa Anna.

El 19 de diciembre de 1842 Santa Anna disuelve el congreso y lo sustituye por la Junta Nacional Legislativa aparentando interpretar la voluntad nacional, es esta Junta de Notables la que fue nombrada por Santa Anna la que expidió el 13 de junio de 1843 la constitución que se le había encomendado, titulándola: *Bases de Organización Política de la República Mexicana*. Este nuevo texto constitucional se componía de XI títulos y 202 artículos.

La constitución de 1843 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella el gobierno central lo es todo.

El Poder Legislativo.

En ésta carta constitucional el poder legislativo se encontraba integrado por dos cámaras, la de diputados y la de senadores y por el presidente de la República en lo que respecta a la sanción de leyes, según lo establece el artículo 25 de tal constitución.

La Cámara de Diputados. Esta cámara se componía de diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada 70,000 habitantes o fracción de más de 35,000.

Los requisitos que se establecían para ser diputado eran: estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, tener treinta años de edad cumplidos al tiempo de la elección y sobre todo tener una renta anual de mil doscientos pesos.

La cámara de diputados se renovaría por mitad cada dos años.

Aquí sólo a la cámara de diputados al igual que en la anterior constitución le correspondía la función de iniciar leyes, quedando excluida de ello la cámara de senadores.

La Cámara de Senadores. Esta se integraba de setenta y tres individuos. Dos tercios de dichos miembros, es decir 42 senadores serían elegidos por las asambleas departamentales nombrando cinco individuos de cada una de las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes los cuales deberían tener además de una renta anual que no fuera inferior a dos mil pesos una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos; y el tercio restante del senado, es decir 21 miembros serían designados conjuntamente por la cámara de diputados, el presidente de la república y la Suprema Corte de Justicia de entre sujetos distinguidos por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar o eclesiástica. Uno de los requisitos para este tercio de senadores económicamente hablando, era una renta anual notoria que en ningún caso debía ser inferior a dos mil pesos.

La cámara de senadores se renovaba por tercios cada dos años, eligiéndose por la de diputados, por el presidente de la república, por la suprema Corte de Justicia y por las asambleas departamentales la parte que respectivamente le correspondía.

Se establecían dos periodos de sesiones para el congreso cada uno duraría tres meses, el primero comenzaba el primer día de enero y el segundo el primero de julio.

Algunas de las atribuciones con las que contaba el congreso eran las siguientes (art.66):

- I.- "Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.
- II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deban cubrirse.
- III.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior.
- IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y de los Departamentos.
- V.- Designar cada año el máximo de milicia activa que el ejecutivo pueda poner sobre las armas.
- VI.- Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.
- VI.- Autorizar al Ejecutivo para contratar deudas sobre el crédito de la nación, prefijando bases y designando garantías.
- VIII.- Aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras.
- IX.- Determinar peso, ley, tipo y denominación de las monedas y decretar un sistema general de pesos y medidas".⁶⁹

Entre las prohibiciones establecidas al congreso se encuentran estas: Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie, directa ni indirectamente, Dar a ninguna ley efecto retroactivo, Suspender o reducir las garantías individuales, sino sólo en los casos previstos en la ley.

En esta carta también encontramos a una diputación permanente la que se integraba por nueve individuos de los cuales cinco eran elegidos por la cámara de diputados y cuatro

⁶⁹ Tcna Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, Ed. Porrúa, México 1975 pp. 414-415

por la de senadores. Esta debía durar hasta que comenzaran los periodos de sesiones ordinarias del congreso.

El artículo 82 de la ley establece que la diputación permanente tenía por objeto hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decreta el gobierno, recibir actas de elecciones del presidente de la república, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia, citar a la cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlas según la ley, y ejercer las económicas que le señale el reglamento.

El Poder Ejecutivo.

El Supremo poder ejecutivo se depositaba en un magistrado, al cual se le denominaba presidente de la República. Dicho magistrado duraba cinco años en sus funciones.

Podemos notar que en la constitución de 1843 a diferencia de la anterior no se establecía como requisito el poseer algún determinado ingreso anual.

Entre las facultades que le correspondían a éste órgano encontramos las siguientes (art. 87):

I.-“ Publicar y circular las leyes y decretos del congreso nacional, y del senado en su caso.

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

III.- Nombrar con aprobación del senado, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la república, y removerlos libremente.

IV.- Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.

V.- Decretar que se convoque al congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse.

VI.- Suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y Hacienda, infractores de sus órdenes.

VII.- Cuidar que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacerse que exija la responsabilidad a los culpables.

VII.- Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los individuos del consejo y de los gobernadores de los Departamentos.

VIII.- Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia; hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público, y pedir noticia del estado de ellas, cada vez que lo crea conveniente.

IX.- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, conforme a los objetos de su institución.

X.- Hacer dentro de treinta días, observaciones con audiencia del consejo, a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación; éste término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de ésta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicará. Cuando los treinta días concluyan estando cerradas las sesiones del congreso, dirigirá el gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere del aviso que debe dar. Pasado el referido término, sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción y la ley o decreto se publicará sin demora”.⁷⁰

Dentro de las prohibiciones establecidas para el presidente de la república podemos mencionar las que siguen: Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin previo permiso del congreso, salir del territorio de la república durante su encargo y un año después sin permiso del congreso, separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los supremos poderes sin permiso del cuerpo legislativo, enajenar, ceder, permutar o

⁷⁰Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808- 1975*, Ed. Porrúa, México 1975 pp. 418-419

hipotecar parte alguna del territorio de la república y ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del Secretario del despacho del ramo respectivo.

Se establecía también que el presidente no podrá ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la misma constitución, ni tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. Podemos presumir entonces que sobre el presidente no pesaba ninguna responsabilidad.

En la organización del poder ejecutivo también encontramos al Ministerio y al consejo de gobierno.

En cuanto al Consejo de Gobierno, era el órgano que se integraba por diecisiete vocales nombrados por el presidente de la república, mismo que nombraría al presidente del consejo; en este punto podemos notar que ya no son sólo trece consejeros como se establecía en la constitución de 1836, y además en la designación de los mismos ya no interviene de manera alguna el poder legislativo como lo hacían en la anterior constitución.

El cargo de consejero es perpetuo y se sigue estableciendo que las faltas temporales del presidente las cubrirá el presidente del consejo.

Como atribución del consejo se señala la de proponer al gobierno los reglamentos y medidas que le parezcan útiles para el mejor servicio público, en todos los ramos de la administración; y como obligación al consejo le corresponde dar su dictámen al gobierno, en todos los asuntos que así lo establezca la ley y lo demás en que lo consulte.

El Ministerio. Es el órgano que se encontraba integrado según lo establece el artículo 93 de la ley en estudio de: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios eclesiásticos, Instrucción pública e Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina.

Como obligaciones de cada uno de los ministros se establecían: la de acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo y presentar anualmente a

las cámaras, antes del quince de enero, una Memoria especificada del Estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondiente a su Ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.

Al igual que en la anterior constitución los ministros son responsables de los actos del presidente, cuando autoricen con sus firmas un acto que vaya en contra de la constitución y de las leyes.

Así mismo se establece que si el presidente dispone que los ministros se reúnan con el objeto de escuchar las opiniones emitidas por los mismos en algún asunto que se les solicite, al final el presidente es libre para resolver lo que le apetezca.

Poder Judicial.

El poder judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia se integraba por once ministros y un fiscal.

En general, en cuanto a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las mismas que se establecen en la anterior constitución.

Una nota distintiva que encontramos en esta constitución a diferencia de la de 1836 es que se establece un Tribunal especial para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Este tribunal se integraba por doce individuos pertenecientes al congreso de la unión y quienes eran elegidos por suerte; los elegidos formarían tres Salas las que funcionarían de acuerdo con el reglamento que expidiera el Congreso.

Por último en sólo dos artículos de la constitución se establece una corte marcial, la cual se integraba de generales efectivos y letrados (abogados) quienes serían nombrados por el presidente de la república, a propuesta en terna del senado y en calidad de perpetuos. En este pequeño apartado no se menciona cuantos individuos integrarían tal corte, sólo se conforma en mencionar que la organización y el modo de conocer en las diversas clases de asuntos, serán objeto de una ley.

Como pudimos observar la constitución de 1843 fue eminentemente excluyente del pueblo, pues éste documento no hizo sino otorgar prerrogativas a la aristocracia, al clero y especialmente al ejército, pues sólo quien contara con un determinado capital podía participar en algún cargo del gobierno; hechos como éste no hicieron sino que las Bases Orgánicas de 1843 agudizaran más la inestabilidad y el desequilibrio en la vida económica, política y social del país; pues varios fueron los militares como Antonio López de Santa Anna, Valentín Canalizo, Gabriel Valencia, Mariano Paredes, Mariano Salas, que al amparo de este documento político intentaron ejercer el poder en esa época y es también en este momento que las ideas conservadoras habrían de florecer como nunca en estos años de confusión, pues se insistía en las formas monárquicas como las únicas capaces de gobernar.

Por todo lo acontecido es con el Plan de la Ciudadela de agosto de 1846 que llegan a su fin las Bases Orgánicas de 1843, pues en éste se convocaba a un nuevo congreso constituyente, y un decreto del Gobierno provisional sería con el que restablecería la constitución de 1824, haciéndola regir mientras la nueva representación nacional expedía la suya.; Santa Anna vuelto a la presidencia de la República en las elecciones que entonces se practicaron, sancionó en 1847 y juró la nueva ley fundamental, aún siendo el quien consideró a la de 1843 como estrechas para la acción libre y eficaz del gobierno, aceptó pues la organización federalista que establecía la constitución de 1824, modificada en el acta de reformas el 18 de mayo de 1847, siendo algunos de esos cambios: la supresión de la vicepresidencia de la república y la implantación de un sistema de control de la constitucionalidad que sería mas adelante el juicio de amparo.

2.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El acta constitutiva y de reformas que fuera sancionada el 18 de mayo de 1847, subsistió sólo unos cuantos años pues nuevas violencias trajeron un régimen dictatorial y arbitrario; ya que con el derrocamiento del general Arista en el año 1853 quien en ese momento fuera el presidente del país, se establecería de nueva cuenta un gobierno central y conservador, pues Santa Anna para ese entonces desterrado fue llamado a ocupar la presidencia del país. Durante más de dos años que duró Santa Anna en el poder, éste

cometió todos los atropellos, venganzas, excentricidades y hasta mezquindades , a las que el país jamás creyó que llegaría.

Todos los acontecimientos que se dieron durante su gobierno sólo provocarían la ira y el descontento del pueblo, así también los liberales dispuestos a derrocar al dictador y encabezados por el general Francisco Villareal y el general Juan Álvarez se proclama el 1º de marzo de 1854 el *Plan de Ayutla* y en cuyos principales puntos se consideraban: desconocer a Santa Anna y a su régimen dictatorial, establecer un gobierno provisional, que sería sostenido con las fuerzas de las armas, convocar a un congreso constituyente tan pronto como triunfara el movimiento que iniciaban y restablecer como forma de gobierno el sistema republicano representativo popular.

Derrotado Santa Anna abandonó el país en agosto de 1855. Posterior a esto se nombra como presidente interino al general Juan Álvarez, quien gobernó algunos meses con un gabinete formado por cinco *puros* como fueron: Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada y el único *moderado*, Ignacio Comonfort, a quien cedería la presidencia el general Álvarez.

Durante los cuatro meses que duró en el poder Juan Álvarez convocó al Congreso Constituyente (16 de octubre de 1855), el cual debería sentar las bases para establecer la forma de gobierno republicana, representativa y popular.

El gabinete del entonces presidente provisional Ignacio Comonfort se integró fundamentalmente con liberales moderados entre los cuales figuraban José María Lafragua, Juan Soto, Manuel Payno, Manuel Siliceo y sólo dos liberales puros: Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada. Cabe recordar que durante el gobierno de Comonfort se expidió la ley Juárez que tenía por objeto la supresión del fueros eclesiástico y militar.

En cuanto al Congreso Constituyente convocado en 1855, el que se integró con una mayoría de diputados puros y también los llamados moderados y conservadores, quienes se reunieron en la capital del país en la sesión inaugural del 18 de febrero de 1856. El resultado de sus trabajos, es decir la nueva Ley fundamental, se concluiría el 5 de febrero

de 1857; básicamente la Nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824. Se inspiraba en los principios ideológicos de la Revolución Francesa.

En cuanto a la división del poder público, la constitución establecía que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo

El constituyente de 1856-1857 impulsado por un espíritu altamente democrático lo llevó a considerar a la cámara de diputados como la más alta expresión de la representación popular, pues consideró que la cámara de senadores hasta entonces sólo había representado y apoyado los intereses de ciertas clases sociales, olvidando al pueblo.

Por consideraciones como la anterior, la ley Fundamental de 1857 establecía una singular conformación del poder legislativo, pues depositó a éste en una sola cámara; la de diputados, dotándola de numerosas atribuciones y de un carácter sumamente superior frente al ejecutivo, esto sería la consecuencia que produjeran las pasadas e infortunadas experiencias de una actuación sin límites por parte del Presidente de la República.

En el Constituyente de 1857 en relación, a la supresión de la cámara de senadores muchos de los diputados presentes no estuvieron de acuerdo con ello, por considerar al senado esencial al principio federal que se establecía en dicho documento político, sin embargo excluirlo fue el sentir general que se observó en el mencionado constituyente.

La constitución de 1857 establecía que el Congreso de la Unión se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos y el ejercicio del supremo poder legislativo se depositaba en una asamblea que se denominaba Congreso de la Unión; se establecía entonces, el unicamarismo.

El congreso contaba con dos largos periodos de sesiones ordinarias, el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzaba el 1º de abril y terminaba el día último del mes de mayo; se entiende que éste último era improrrogable debido a que la ley establecía que el congreso tenía la facultad de prorrogar sólo por treinta días útiles el primer periodo.

En cuanto el nombramiento de los diputados, éste se hacía en razón de nombrar a un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción de más de veinte mil, esto obedecía a que se consideraba que una cantidad menor de habitantes llevaría a la cámara una mayor cantidad de diputados, pues se creía que mientras numerosa fuese la asamblea, más directo era el gobierno que ejercía el pueblo.

Las facultades con las que contaba el Congreso de la Unión se encuentran en el artículo 72 de la ley fundamental de 1857, algunas de estas son :

- I.- “Admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la Nación.
- II.- Erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
- III.- Aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
- IV.- Dar las bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- V.- Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.
- VI.- Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo, de los Ministros, Agentes diplomáticos y Cónsules, de empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- VII.- Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas de la república.
- VIII.- Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio.

IX.- Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados, territorios, fijando la fuerza necesaria.

X.- Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o la humanidad y privilegios por tiempo limitado a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

XI.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades dadas y todas las concedidas por la constitución a los Poderes de la Unión”.⁷¹

En general, el congreso constituyente de 1856-1857 trató de acrecentar la preponderancia del legislativo e hizo que éste gozara de una serie de atribuciones y facultades que incluso llegaban a sobrepasar la función legislativa pues incluso “expedia patentes, revisaba títulos académicos, otorgaba equivalencias de estudios, disponía pensiones, aprobaba tarifas, se dedicaba a problemas típicamente administrativos”.⁷²

En la Ley fundamental de 1857 también encontramos la figura de la diputación permanente, la cual al igual que en las constituciones de 1836 y 1843 se establecía que en los recesos del Congreso de la Unión estaría la diputación permanente, pero en la del '57 a diferencia de las dos anteriores, se componía de un diputado por cada Estado y territorio que nombraría el congreso en víspera de la clausura de sesiones; en cuanto a las atribuciones con las que contaba no difiere de las anteriores excepto porque en la constitución del 1843 se establecía que la diputación podía hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando así lo decretara el gobierno, y en la del '57 se establece que podía acordarlo por sí sola o a petición del ejecutivo.

El Poder Ejecutivo

En la Carta Magna de 1857 se establecía que se depositaba el ejercicio del Supremo Poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominaría “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, quien duraría cuatro años en el encargo y cuya elección sería indirecta en primer grado.

⁷¹ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México 1990 pp. 535-536

⁷² Sayeg Helu, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Eds. Unidos Mexicanos, México 1983 p. 110

Es en la constitución en estudio que se establece por primera vez que las faltas ya temporales o absolutas del presidente las suplirá el presidente de la Suprema Corte de Justicia; pero cuando se tratare de la absoluta, se procederá a una nueva elección.

Como mencionábamos anteriormente, en la presente constitución se trató de reducir considerablemente las facultades otorgadas al titular del ejecutivo, siendo esto la respuesta a los regímenes dictatoriales del santanismo que viviera nuestro país, pues en la constitución de 1843 se otorgaba una facultad extralimitada al ejecutivo para intervenir en las esferas de los otros dos poderes.

En cuanto a la responsabilidad del Presidente de la república se establece que: durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. El procedimiento que se seguiría cuando se tratase de delitos comunes era como sigue: El congreso erigido en gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado, en caso de que fuese negativo no habría lugar a ningún procedimiento posterior; en caso de que fuese afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Para el caso de que se tratase de delitos oficiales, el Congreso sería jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia sería jurado de sentencia. Para el caso de que el jurado de acusación hiciese una declaración condenatoria, la Suprema Corte en tribunal pleno procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

El Poder Judicial

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.

La Corte Suprema se integraba por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; cada integrante duraría en su encargo seis años y su elección sería de forma indirecta.

En cuanto a los tribunales de Distrito y de circuito se establece que la Ley establecerá y organizará a dichos tribunales, podemos entender que la ley a la que se refiere, es la Ley orgánica del poder judicial de la federación.

A los tribunales de la Federación les correspondía conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, de aquellas en las que la federación fuere parte, de las que se susciten entre dos o más Estados, de las de orden civil y criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras y de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

Por último es importante mencionar que es en el apartado *Del Poder Judicial* de la constitución del '57 es en donde aparece por primera vez el juicio de amparo, quedando consagrado en los artículos 101 y 102 de dicha ley fundamental.

Como era de esperarse la ley fundamental de 1857 dejaría inconformes a los privilegiados, empezando por la iglesia, pues el jerarca mundial Pío IX declaró que éste ordenamiento era un insulto a la religión y por tanto condenó y reprobó la ley y consideró sin valor a la constitución; por tanto los conservadores que teniendo como jefe al general Felix Zuloaga proclaman el *Plan de Tacubaya* el cual pedía el desconocimiento de la constitución, debido a esto el entonces presidente no pudo mantenerse en el poder y los conservadores reconocen a su dirigente, Felix Zuloaga como presidente; sin embargo Benito Juárez quien de acuerdo al ordenamiento constitucional y en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupa la presidencia del país y con el carácter de interino declara restablecido el orden constitucional. Dados estos acontecimientos e iniciado el año 1858 los partidos liberar y conservador enfrentan una guerra que habría de prolongarse por tres años; muchas fueron las batallas que tuvo que enfrentar el partido liberal, (como el tener que soportar en la presidencia a conservadores como el ya mencionado Félix Zuloaga y Miguel Miramón), sin embargo y a pesar de la situación tan conflictiva a la que se enfrentaba el gobierno del país, éste consideró necesario promulgar una serie de leyes conocidas como “de reforma”, las que se promulgan desde Veracruz en julio de 1859 y que estatuían la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el cierre de conventos, el matrimonio y el registro civil, la secularización de los cementerios y la supresión de muchas fiestas religiosas. A la derrota de los conservadores, los liberales

entran a la ciudad de México con su ejército, el primero de enero de 1861 y el presidente Benito Juárez y su gabinete lo hacen el día once.

Restablecido el Poder Ejecutivo constitucional, el presidente Benito Juárez, designa a los ministros de su gabinete; y el 5 de febrero expide una ley que declara que los bienes eclesiásticos son y serán patrimonio del país y así mismo convoca al congreso constitucional a elecciones presidenciales, dicho congreso el 9 de mayo de 1861 declara electo a Benito Juárez como presidente constitucional del país. Posteriormente el 13 de noviembre de 1874 se promulga una ley constitucional que establece de nueva cuenta a la cámara de senadores.

2.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Para llegar a la constitución de 1917 y que es la que actualmente nos rige y la que por supuesto a través del paso del tiempo ha sufrido innumerables reformas, el pueblo mexicano se tuvo que enfrentar de nueva cuenta a grandes conflictos y especialmente a una persona que por más de treinta años dirigió el destino del país sin tomar en cuenta la opinión del pueblo, esa persona a la que nos referimos por supuesto a Porfirio Díaz.

Comentaremos pues, de una manera breve y concreta la situación en la que se encontraba el país antes del constituyente de 1916-1917.

Siendo aún presidente de México Sebastián Lerdo de Tejada (1872-76), Porfirio Díaz inicia una rebelión militar en contra del presidente la cual se origina en cumplimiento al *Plan de Tuxtepec* redactado en enero de 1876 y en el cual se proclamaba el principio de No reelección y desconocía el gobierno de Lerdo de Tejada, dicho acontecimiento lleva a Díaz a ocupar la presidencia provisional del país del 26 de noviembre de 1876 al 5 de mayo de 1877; se realizan las elecciones y el congreso declara presidente constitucional a Díaz para el periodo del 5 de mayo al 30 de noviembre de 1880, concluido este periodo y hechas nuevas elecciones toma posesión como presidente Manuel González (1880-1884). Finalizada ésta administración, Porfirio Díaz presenta nuevamente su candidatura y resulta electo (1884-1888) periodo durante el cual se forman dos partidos, el de los militares y el

de los científicos, éstos últimos se definen como una nueva generación liberal que influenciados por ideas progresistas y mejoramiento económico forman alianza con capitalistas extranjeros; dichos partidos se dan a la tarea de disputarse los principales puestos públicos y Díaz, los repartía para tenerlos contentos.

Porfirio Díaz a punto de concluir su periodo presidencial, reforma la constitución para permitir por una sola vez que el presidente pueda ser reelegido.

Siendo una vez más presidente de México para el periodo 1888-1892 y que sería ya el tercero, Díaz estaba tomando tintes de despotismo, además de registrarse que entre los años 1889 y 1892 se adjudicaron más de doce millones de hectáreas a unas cuantas personas. Para su cuarto periodo en el poder (1892-1896), y ya con una clara intención de permanencia en el poder, el malestar popular, la represión gubernamental y el reparto de favores a los amigos vieron un mayor aumento.

Durante éste periodo se promulgó una ley que se considera sería la más contribuyó a poner el país en manos de un reducido grupo de terratenientes; esta ley fue la ley de deslindes del 15 de diciembre de 1883. Así mismo durante ésta época el país en su conjunto registro una mejora en su economía.

En dos periodos más que habría de presidir Porfirio Díaz y que van del año 1896-1904, no hizo sino reprimir a los trabajadores del campo víctimas de los grandes terratenientes y más tarde de los obreros (huelga de Cananea y Río Blanco), así mismo crecía el descontento popular por la actitud del dictador al pretender dejar por su propia cuenta a su sucesor, motivos como estos darían la pauta a que posteriormente se diera una rebelión en contra de Díaz.

Porfirio Díaz en las elecciones que se tendrán que verificar en 1904 y no de manera sorprendente lanza su candidatura de nuevo para el periodo que tendría que concluir el 30 de noviembre de 1910 al ser ampliado el periodo presidencial de cuatro a seis años. Porfirio Díaz resulta electo.

Se iniciaba el año de 1908 cuando sucedió la famosa entrevista hecha a Díaz por un periodista estadounidense y en la cual destacamos lo que Díaz manifestó en relación a la

próxima sucesión presidencial que habría de verificarse: “Si en la república llegase a surgir un partido de oposición, le miraría yo como una bendición y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder, no para explotar, sino para dirigir, yo le acogería, le apoyaría, le aconsejaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático”⁷³, así también manifestó que se retiraría del poder. Sin embargo todavía no concluía el año de 1908 cuando en México se conoce un libro titulado: *La sucesión presidencial en 1910* y cuyo autor era Francisco I. Madero, quien fuera un rico hacendado del Estado de Coahuila y aún desconocido político, y quien además, al año siguiente de publicar su libro decidiera organizar un partido denominado Antirreeleccionista, y cuyo postulado fundamental sería “Sufragio libre. No Reelección. Una convención reunida en abril de 1910 en la Ciudad de México lo postula candidato a la presidencia. La represión por parte del gobierno Porfirista no se hizo esperar, pues éste no vaciló en hacer todo lo que fuere necesario con tal de quitar del camino a un opositor.

Los discursos de Madero, las denuncias, así como las ofensas al régimen de Díaz lo llevaron a la cárcel del 7 de junio al 22 de julio, hecho que hiciera que Madero ganara varios simpatizantes. Pero a pesar de todo, en las elecciones que se verifican (26 de junio), el congreso declara presidente a Porfirio Díaz junto con su vicepresidente el 4 de octubre de 1910; y es al día siguiente que Madero huye de San Luis Potosí y se va San Antonio Texas, y desde el extranjero formula su plan revolucionario en el que denuncia el fraude electoral de las pasadas verificaciones, desconoce los poderes constituidos y proponiendo corregir los abusos cometidos en el campo mediante la ley, hace un llamado a las armas para el 20 de noviembre. El principal lema del Plan de San Luis Potosí era: Sufragio Efectivo. No reelección. Francisco I. Madero convertido en el líder del movimiento revolucionario y preparados para iniciar la rebelión el día 20, adelanta el suceso porque el 18 de abril el gobierno descubre la conjura revolucionaria y en Puebla da muerte a Aquiles Serdán, partidario de Madero; sin embargo en Chihuahua Madero logra con ayuda de Abraham González, la adhesión de Pascual Orozco y Francisco Villa a la causa, así también Emiliano Zapata se levanta en el sur. Chihuahua se convertiría en el escenario de grandes derrotas contra el Porfirismo.

⁷³ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla México 1990 p. 104.

Tendrían que pasar siete años de lucha entre las facciones, el hecho del asesinato de Madero y de su vicepresidente José María Pino Suárez, además del gobierno usurpador de Victoriano Huerta (1913-1914) derrotado por Venustiano Carranza con el apoyo de hombres como Villa, Zapata, Obregón, Pesqueira, Rómulo Figueroa y Pablo González.

Don Venustiano Carranza, tomó las riendas del país y trató de poner orden en nuestra convulsionada Nación; pero no sin antes tener que enfrentar las discordias que surgieron entre Villa y Obregón y entre Zapata y el mismo Carranza. Tranquilizados los ánimos Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista publica dos decretos presidenciales, el primero de ellos el 14 de septiembre de 1916 y por el cual convoca a un congreso constituyente que originalmente se reuniría para reformar la constitución de 1857, debiendo iniciar sus labores el primero de diciembre del mismo año y debiendo concluir las el 31 de enero de 1917. El segundo decreto fechado el 19 de septiembre de 1916 tenía como objeto fijar la celebración de las elecciones de diputados para el 22 de octubre de 1916.

A pesar de que el propósito inicial del constituyente era el de reformar la constitución de 1857 ésta desaparece dando paso a la Carta Magna de 1917, hecho que sucedió por considerar que el país se encontraba en condiciones políticas y sociales diferentes a las que se encontraban años atrás.

Es el 5 de febrero de 1917, que se promulga la constitución de Querétaro y se inicia con ella un constitucionalismo moderno.

En cuanto a las diferencias que contenía la constitución de 1917, en relación a la de 1857 políticamente hablando se consideran, fueron insignificantes y apenas perceptibles pues de manera general dejó subsistentes los principios fundamentales como serían la supremacía de la constitución, la división de poderes, las facultades establecidas para los diferentes órganos del Estado y un gobierno democrático, llevando a cabo sólo algunas reformas por lo que toca a las relaciones entre los poderes públicos entre sí pero especialmente se le dio una mayor protección al Ejecutivo Federal contra las invasiones o perturbaciones del Congreso, situación que podemos percibir al leer la exposición de motivos con el que Carranza acompañara su proyecto de constitución mismo que presentó

el primero de diciembre de 1916 y que sirviera de base a los constituyentes de 1916-1917. Algunas frases que consideramos interesantes en relación al poder legislativo es que Carranza consideraba que las facultades otorgadas al legislativo en la constitución de 1857 sólo habían dado como resultado: “estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardo”⁷⁴. De este razonamiento se desprendería la necesidad de constituir un ejecutivo fuerte y capaz de llevar adelante el sentimiento revolucionario con lo cual acentuaba un presidencialismo y rechazaba cualquier forma parlamentarista y textualmente agregaba: “Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada ‘gabinete’. En otros términos, se trata de que el Presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tuestas, temeroso a cada instante de ser censurado. El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno está influida por antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningún antecedente y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857...Para mí, la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se pueden esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a

⁷⁴ Sayeg Helu, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Eds. Unidos Mexicanos, México 1983 p. 126

pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie”⁷⁵. Podemos suponer que discursos como el de Venustiano Carranza contribuyeron a conformar nuestro sistema presidencialista al otorgarle un amplísimo margen de actuación al Poder Ejecutivo Federal por encima de los otros dos poderes y concretamente sobre el Legislativo. El poder legislativo en la carta magna de 1917 en términos generales permaneció con las facultades de que gozaba en la constitución anterior.

En cuanto a la división de poderes la Constitución Política de 1917 y que es la que nos rige actualmente, establece: “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 las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El Poder Legislativo

En base por lo establecido en el artículo 50 de la constitución, el poder legislativo se deposita en un Congreso General el cual se dividirá en dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Ambas cámaras son iguales en poder, pues se trata de dos elementos por así decirlo, de un mismo organismo político, pues si una ley es votada por una sola de las cámaras, ésta no tendrá validez, toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes dimana del Congreso actuando como un todo, como el órgano legislativo del Estado; exceptuando claro, las facultades que la misma constitución reserve exclusivamente para cada una de ellas y las cuales encontramos en el artículo 74 para la cámara de diputados y artículo 76 para la cámara de senadores.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos marca que la cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años y agrega que por cada diputado propietario se elegirá a un suplente.

⁷⁵ Sayeg Helu, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Eds. Unidos Mexicanos, México 1983 pp. 127-128

La cámara de diputados se integra en su totalidad por 500 diputados de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y los otros 200 diputados serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales.

En cuanto a la cámara de senadores la constitución señala que se integra por 128 senadores esto es, dos senadores por cada Entidad federativa y dos por el Distrito Federal, quienes son electos directamente y en su totalidad cada seis años.

Los requisitos que se establecen en el artículo 55 constitucional para ser diputado son: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, ser originario de la Entidad federativa en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a que se verifique la elección, tener veintiún años cumplidos el día de la elección, no estar activo en el servicio activo en el ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes, no ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe noventa días antes a la elección, excepto para los ministros en cuyo caso será de dos años, no ser ministro de algún culto religioso y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59; las incapacidades a las que se refiere el mencionado artículo son que tanto los senadores y diputados al Congreso de la Unión no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, así tampoco podrán ser electos con el carácter de propietarios los que siendo suplentes hayan estado en ejercicio y por último se señala que los que hayan sido propietarios no pueden ser suplentes para el periodo inmediato. Prohibiciones éstas que como nos podemos dar cuenta establecen el principio de No Reección. De igual manera éstos mismos requisitos son establecidos para poder ocupar el cargo de senador excepto por la edad, puesto que para los senadores se requiere la de veinticinco años.

El Congreso de la Unión contará con dos periodos ordinarios de sesiones; el primero se celebrará del 1º de septiembre al 15 de diciembre y podrá extenderse por excepción hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo, y el segundo periodo será del 15 de marzo al 30 de abril del mismo año.

Las facultades del Congreso de la Unión las contempla el artículo 72 de la ley en estudio, y entre las cuales figuran las siguientes:

I.-“ Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal.

II.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. (en esta fracción encontramos los requisitos necesarios para tal efecto)

III.- 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.

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

V.- Para imponer las bases necesarias a cubrir el presupuesto.

VI.- Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...

VII.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

VIII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

IX.- 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.

X.- Para aceptar la renuncia del cargo del Presidente.

XI.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades otorgadas en el mencionado artículo, así como las concedidas por la constitución a los Poderes de la Unión”.⁷⁶

Por último, nuestra actual constitución también contempla la figura de la comisión permanente, la cual se integra con 37 individuos, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, quienes serán nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.

Las atribuciones con las que cuenta la Comisión Permanente son (art.78): la de prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, recibir en su caso, la protesta del Presidente de la República, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que despachen en el inmediato periodo de sesiones, acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias siempre y cuando se de el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, otorgar o negar la ratificación a la designación que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, conceder licencias hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esta falta y Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana.

Entre las razones que nos explica el por qué de la existencia de dos cámaras integrando al Poder Legislativo Federal encontramos la de que hallándose éste, dotado de amplias e importantes facultades y siendo natural la tendencia de todo poder el tratar de expandir su esfera de acción frente a los demás existentes, se considera que tal circunstancia se evita con dos cámaras, pues deja subdividido al Legislativo en dos agrupaciones que generalmente piensan y actúan distinto, con lo cual se limitan entre sí y las resistencias de una cámara frente a otra hacen que de alguna manera surja una estabilidad política en las cuestiones que tratan.

⁷⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Trillas, México 2000 p. 73

Otro de los motivos de la existencia de dos cámaras, es la que considera que de esta manera se obtiene una mejor legislación, pues los requisitos y el tiempo que demanda la discusión y aprobación de una ley, primero en una cámara y luego en otra, permite dar tiempo a que se reflexione, se medite, se discuta con una mayor madurez lo que se pretende llevar a cabo.

Una tercera razón y tal vez la más importante, es porque impide las fricciones o choques con el Poder Ejecutivo. Así por ejemplo, si el ejecutivo entra en pugna con una cámara pero cuenta con el apoyo de la otra, el problema podrá solucionarse más pronto, y para el caso de que las dos cámaras estén en desacuerdo con el Ejecutivo éste no podrá actuar, en cambio si sólo existiera una cámara los conflictos que surjan se daría de poder a poder, aquí no existe la posibilidad de que se encuentre alguien mediando la situación, lo que no traería sino el solucionar los conflictos sólo violentamente.

El Poder Judicial

El capítulo IV de nuestra constitución vigente consagra al Poder Judicial, estableciendo su integración y funcionamiento.

El artículo 94 constitucional nos señala que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, tribunal electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de Distrito.

Para conocer la integración, funcionamiento y atribuciones de cada uno de los órganos que conforman el Poder Judicial Federal además de recurrir a la constitución tomaremos en cuenta de igual manera, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por ser en ésta en la que se regula a los mismos.

Comenzaremos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la que se integra por once ministros y funciona en pleno o en Salas. El Presidente de éste órgano no integrará sala. El Pleno se compone de once ministros pero se requiere la presencia de sólo siete para funcionar, excepto en los casos señalados por la fracción I del penúltimo párrafo y fracción II del artículo 105 constitucional en el que se requiere la presencia de por lo menos ocho ministros.

En cuanto a las Salas de la Suprema Corte se establece que serán dos, las cuales se integran de cinco ministros y bastara la presencia de cuatro para que puedan funcionar.

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno las encontramos en el artículo 10 de la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, las correspondientes a las salas las establece el artículo 21 del mismo ordenamiento.

Por reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 se cambia la inamovilidad de los ministros, estableciendo que durarán quince años en su encargo, salvo que sobrevenga alguna incapacidad física o mental permanente.

A partir del 22 del agosto de 1996 se configura un nuevo artículo 99 constitucional que regula a la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionará con una Sala Superior la cual se integra por siete magistrados electorales teniendo su sede en el Distrito Federal y con cinco salas regionales las que se integran por tres magistrados electorales y cuya sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país; las resoluciones jurisdiccionales sesiones serán públicas.

Las facultades de que goza el Tribunal Electoral de manera general las encontramos en el artículo 99 constitucional y 186 de la ley Orgánica del Poder Judicial y las correspondientes a la Sala Superior y a las Salas Regionales en los artículos 189 y 195 respectivamente, en la Ley Orgánica.

Los tribunales Unitarios de circuito se componen de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto; la competencia de dicho tribunal la establece el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los Tribunales Colegiados de Circuito son aquellos que se integran de tres magistrados, de un secretario de acuerdos, y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine también el presupuesto; la competencia de éste órgano la establece el artículo 37 de la Ley Orgánica.

En cuanto a los Juzgados de Distrito éstos se integran por un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que se determine en el presupuesto. La Ley Orgánica del Poder Judicial establece la competencia de los juzgados según la materia de que conozca.

No detallamos la integración y competencia del consejo de la Judicatura y del jurado Federal de Ciudadanos pues, a pesar de que son órganos que integran al Poder Judicial Federal no cuentan con la facultad jurisdiccional.

Hasta aquí de una manera muy concreta se ha mencionado la integración tanto del Poder Legislativo como del Judicial Federal que consagra nuestra constitución vigente, y en cuanto al Poder Ejecutivo que es el que nos faltaría por estudiar, lo dejaremos para el siguiente capítulo por ser dicho poder al cual le dedicamos el presente trabajo y por ser éste, al que estudiaremos de una manera más profunda y detallada.

CAPITULO III. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

3.1. SISTEMA PRESIDENCIAL.

Siguiendo la idea de la “división de poderes” que hemos venido tratando en los capítulos anteriores, encontramos, que según las características de la relación que exista entre el poder ejecutivo y legislativo primordialmente, así como entre el primero de ellos y el judicial estaremos en posibilidad de entender en cual de los dos grandes sistemas políticos existentes nos encontramos; es decir dentro del sistema parlamentario o dentro del presidencialista.

En este punto trataremos de manera concreta las características del sistema parlamentario por la razón de que en el último punto del primer capítulo nos referimos a éste; sin embargo consideramos necesario recordarlo para estar en la posibilidad de diferenciar la relación existente entre el poder ejecutivo y legislativo en uno y otro sistema político, y lo que nos permitirá de igual manera darnos cuenta de cuales son las características que hacen que México se encuadre dentro del sistema político presidencial. Ya en los puntos posteriores nos concretaremos a estudiar al Poder Ejecutivo Federal.

Autores tales como, Ignacio Burgoa, Daniel Moreno, Enrique Sánchez Bringas y por supuesto Jorge Carpizo nos señalan como características del sistema parlamentario las siguientes:

El Ejecutivo se divide en dos titulares es decir, el jefe de Estado y el jefe de gobierno o primer ministro, el primero tiene funciones principalmente de representación y protocolo ya nacional o internacionalmente; y el segundo es quien realmente lleva la administración y el gobierno mismo, quien además de ser miembro del parlamento preside al gabinete, que es un cuerpo colegiado nombrado por el primer ministro y el cual se integra por un determinado número de funcionarios a los que se les denomina ministros, y a cada uno de éstos se le asigna un ramo determinado de la administración pública; los integrantes del gabinete también deben ser miembros de la cámara de los comunes y en cuanto al cargo del primer ministro éste recaerá en el jefe del partido mayoritario de la Cámara de comunes, mayoría que se determina mediante el voto de los ciudadanos; en cuanto a la

responsabilidad política el jefe de Estado no la tiene, en cambio el jefe de gobierno responde ante la cámara de comunes, pues “el parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad”⁷⁷; pues la subsistencia del gabinete y su actuación gubernativa dependen del voto de confianza de la mayoría parlamentaria, o del voto de censura de la misma mayoría el cual provoca que el gabinete se vea obligado a dimitir o renunciar; sin embargo el límite frente a éste poder del parlamento se encuentra en la atribución que tiene el gobierno o poder ejecutivo de pedirle al jefe de estado la disolución de la cámara baja; de esta manera se percibe que entre el parlamento y el gobierno existe un control mutuo.

De las características que se han señalado encontramos que el sistema parlamentario se puede definir según Duverger como, “un sistema político basado sobre la colaboración de poderes donde el ejecutivo esta dividido en dos elementos: un jefe de Estado y un gabinete ministerial, que es responsable ante el parlamento, responsabilidad que caracteriza esencialmente a dicho régimen.”⁷⁸

Cabe agregar que respecto de este sistema político Ignacio Burgoa considera, que el sistema parlamentario “implica una concentración del poder legislativo y del ejecutivo o administrativo en el parlamento” pues considera que siendo el parlamento el depositario de la función legislativa le corresponde al mismo tiempo la dirección política del Estado al encontrar en el gabinete su órgano de ejecución; independientemente de la autonomía administrativa de la que éste goza, pues como recordamos los miembros del gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento; Burgoa considera y creemos de manera bastante acertada, que dicha *concentración* es la principal característica del parlamentarismo, y no la *colaboración de poderes* como lo considera Loewenstein, autor al que el mismo Burgoa hace referencia “puesto que esta colaboración, como necesaria interdependencia de los órganos primarios del Estado, es imprescindible para el equilibrio gubernativo en todo régimen jurídico-político, incluyendo obviamente al presidencialista”.⁷⁹

⁷⁷ Carpizo Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Ed. Siglo XXI, México 1996, 13ª edición p. 14

⁷⁸ Burgoa, Ignacio, *El Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 1989 p. 735

⁷⁹ Idem pp. 732-733

Las características del sistema parlamentario clásico que se han mencionado se consideran difíciles de encontrar en estructuras jurídico-políticas que han adoptado dicho sistema excepto en Inglaterra, pues se considera que a pesar de adoptar tal sistema se encuentran situaciones que provocan que se desvirtúe el parlamentarismo clásico o puro, y es por dichos caracteres que Duverger alude a diferentes especies de éste, comenzando por supuesto por el parlamentarismo clásico y agregando dos más: el de tipo orleanista y el desequilibrado. Respecto del clásico establece que se “peculiariza por el dualismo del ejecutivo, jefe de Estado y gabinete ministerial, minimización de dicho jefe (rey o presidente) y equilibrio entre los poderes del gabinete y del parlamento; el segundo dentro del que clasifica al régimen de la constitución de Weimar, lo considera como un sistema de transición entre la monarquía limitada y el régimen parlamentario clásico, en que el jefe de Estado conserva ciertas prerrogativas que pueden ser de tal modo importantes que configuren un sistema presidencialista... y el tercero lo distingue por la preponderancia del gobierno sobre el parlamento o de éste sobre aquél”.⁸⁰

El sistema parlamentario opera en monarquías como Inglaterra por supuesto, por ser la creadora de tal sistema así como en Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irán, Mónaco, Noruega, Holanda y Suecia así mismo lo encontramos en repúblicas como Alemania, Birmania, India, Israel, Líbano y Pakistán.

Hasta aquí y una vez que hemos establecido de manera general las características primordiales del sistema parlamentario continuaremos estudiando las del sistema presidencial y entre las cuales podemos citar las siguientes:

Encontramos que el poder ejecutivo se deposita en una sola persona, el presidente, quien se considera es al mismo tiempo el jefe de Estado y jefe de gobierno, como jefe de Estado es el encargado de dirigir la política tanto en el ámbito nacional como internacional, su designación deriva de la voluntad popular, es la voluntad mayoritaria del pueblo, la cual se refleja por medio de elecciones realizadas al efecto, el titular del ejecutivo en éste sistema es responsable personalmente, de su gestión administrativa, además posee la facultad de designar y remover a su libre elección a sus colaboradores inmediatos, es decir

⁸⁰ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 1989 p. 735

secretarios de estado quienes se encargan de la atención de los diferentes ramos de la administración y quienes sólo son responsables de sus actos ante el titular del ejecutivo; por lo tanto, en el sistema presidencial a diferencia del parlamentario, el congreso o parlamento no tiene la facultad de calificar la actuación del presidente y de sus colaboradores emitiendo un voto respaldando su actuación, así como tampoco puede expulsar ya al presidente, ya a los secretarios de despacho mediante un voto de censura; de la misma manera el presidente no cuenta con la facultad de disolver al órgano legislativo; otra de las características se refiere a que ni los miembros del órgano legislativo pueden desempeñar al mismo tiempo cargos en el gobierno, así como tampoco los miembros de éste en el congreso, una característica más que señala Jorge Carpizo a diferencia de algunos otros autores es el de señalar que en éste sistema el presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

Cabe aclarar que las características que aquí se han señalado del sistema presidencialista clásico o puro no se dan o cumplen de forma exhaustiva para todos los países que adopten el mismo, pues es posible encontrar algunas variantes; sin embargo al estudiar tanto las características que distinguen a uno y a otro sistema podemos estar en posición de diferenciar si un país se rige por un sistema presidencial o parlamentario, así de igual manera podremos advertir si un sistema es predominantemente presidencial con algunos matices de parlamentarismo o a la inversa.

En el sistema presidencial podemos observar una separación de poderes más clara, más notoria, debido a que aquí, no se permite la posibilidad de que los miembros de un órgano estatal, pertenezcan al mismo tiempo a otro de ellos, pues teóricamente los órganos del Estado, es decir el legislativo, el ejecutivo y el judicial encuentran en éste sistema la posibilidad de colocarse en una misma jerarquía o rango.

Como antecedente del sistema presidencial encontramos la constitución norteamericana del año de 1787, pues “esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial, por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana

estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia”⁸¹, pues a pesar de que en Estados Unidos en teoría se le reconoce mayor importancia al poder legislativo, en realidad el centro político se encuentra en el presidente. Así mismo el politólogo francés Maurice Duverger considera que el sistema presidencial creado por los Estados Unidos tuvo como referencia el gobierno de la metrópoli británica del siglo XVIII, el cual consistía en una monarquía limitada.

Muchos países han tratado de copiar el sistema presidencial Estadounidense, por ser el origen del mismo, y por creer que los buenos resultados que éste país tiene, operarían de la misma manera en todo aquel país que lo adoptara, sin embargo la realidad es muy distinta, pues las diferencias o problemas sociales, educativos, políticos, e incluso de recursos naturales, entre un país y otro den como resultado que el sistema presidencial puro sea deformado, desequilibrado, sea diferente al clásico.

En América Latina, según la opinión de Jorge Carpizo no se ha dado una verdadera separación de poderes, pues considera que en la mayoría de los países latinos los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo

Las grandes facultades que se han concedido al poder ejecutivo, son generalmente consecuencia de los grandes problemas y necesidades a los que se enfrenta un país cuyos aspectos sociales, políticos, culturales, económicos hacen necesaria la presencia de una persona que cuente con la atribución de responder de manera pronta a las adversidades que demanden una inmediata acción; sin embargo es muy importante cuidar que esas atribuciones concedidas a éste poder no traspasen la delgada línea entre un gobierno tiránico y autoritario y uno democrático, pues la amplitud y variedad de las atribuciones presidenciales no deben significar arbitrariedad ni convertir a un al poder ejecutivo en un órgano sin control ni límites.

Las diferentes condiciones que caracterizan a un país de otro y cuyo sistema adoptado es el presidencialista permite clasificar a éste en tres categorías: el primero de ellos es el presidencialismo puro, a esta categoría pertenecen aquellos que tienen las características que mencionamos algunos párrafos anteriores; el segundo es el presidencialismo atenuado

⁸¹ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI México 1996, 13ª edición p. 15

el cual se caracteriza por ser el presidente y sus ministros los que conjuntamente ejercen el poder, y donde además éstos últimos se integran en un gabinete; y por último aquel en que se ha tratado de disminuir el poder del ejecutivo a través de incorporar elementos parlamentarios a su sistema o permitiendo que el ejecutivo se desempeñe como un órgano colegiado.

Sin embargo, no profundizaremos en estas últimas dos clases de presidencialismo por la razón de que nuestro país pertenece, al considerado presidencialismo puro y por ser éste la razón de nuestro estudio.

3.2. EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

La supeditación y tal vez la justificación de que en nuestro país el poder legislativo se encuentre en una situación de subordinación y no de igualdad frente al ejecutivo la encontramos en nuestra historia; pues como recordaremos, en nuestros documentos constitucionales comenzando por la Constitución de Apatzingán de 1814 el órgano ejecutivo se componía de tres individuos, iguales en autoridad; la Constitución Federal de 1824 a pesar de que depositaba la función ejecutiva en un solo individuo establecía la figura de la vicepresidencia, ocupando éste cargo precisamente el principal opositor del presidente electo, los conflictos que esta institución representó creo estarían de mas repetirlos por haberlos señalado en el capítulo anterior; ahora bien, en cuanto a la constitución de 1836 y las Bases orgánicas de 1843, a pesar de que no establecieron la figura de la vicepresidencia, señalaban que las faltas temporales y definitivas ser del presidente de la república serían suplidas por el presidente del Consejo de Gobierno, en la Constitución de 1857 se establecía que las faltas tanto temporales como absolutas las supliría el presidente de la Suprema Corte de Justicia, lo que provocó que dicho funcionario se convirtiera en un permanente aspirante a la presidencia de la República.

En cuanto al papel de la vicepresidencia y del presidente de la Corte Suprema de Justicia, el diputado Hilario Medina integrante de la comisión en el Constituyente de Querétaro, respecto de la sustitución presidencial argüía lo siguiente: "la vicepresidencia debe

desaparecer de nuestras instituciones, porque yo diré, yo que soy el autor de la exposición de motivos, diré que la vicepresidencia ha sido el ave negra de las instituciones republicanas en México. El vicepresidente ha sido llamado a hacer labor obstruccionista, cuando no es una personalidad que tiene por objeto continuar una política dada a favor de un hombre dado”, y en cuanto a la sustitución presidencial por parte del presidente de la Corte Suprema de justicia consideraba: “Esto tiene el inconveniente de dar a la Corte Suprema un papel político y darles a los electores la oportunidad de nombrar como presidente de la Corte a un individuo con carácter político que pueda corromper y poner en peligro la estabilidad de la Alta corte”.⁸²

El que en éstos documentos políticos se depositara el poder ejecutivo en dos o más personas o estableciera la persona a la cual le correspondería sustituir al presidente en su cargo, fue siempre motivo de luchas, de peleas, de traición, de descontento, pues la ambición de encontrarse en la posibilidad de asumir el poder por un determinado grupo o partido con intenciones de satisfacer sólo intereses personales provocó en nuestro pueblo inestabilidad en todos los aspectos, además de hacer sumamente difícil la tarea de dirigir y sacar adelante a nuestro pueblo por quien estuviera ocupando en un determinado momento el cargo de presidente.

En relación a esto, podemos pensar que tal vez una de las causas por las que se va dotando al poder ejecutivo de grandes facultades es por la razón de que así, éste se encuentra en posibilidad de tomar las determinaciones que considere sean necesarias para el beneficio de nuestro país, pues de esta manera puede decidir de manera pronta y sin obstáculos la forma en que ha de resolver y afrontar las situaciones que se le presenten.

Fuentes del Presidencialismo Mexicano

Particularmente en México el sistema presidencialista se crea con la constitución política de 1824; sin embargo las características de éste se han ido modificando al paso del tiempo y de nuestras diversas leyes fundamentales hasta llegar a lo que es en nuestros días.

⁸² Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 1989 p. 752

Los dos documentos que se señalan como fuentes del sistema presidencial establecido en 1824 son la constitución norteamericana de 1787 y que como mencionamos es origen de dicho sistema, y en segundo lugar a la Constitución española o gaditana de 1812.

En cuanto a la constitución norteamericana de 1787, Daniel Moreno considera que: “en el sistema presidencial, cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos, el ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada en buena parte de la forma que se estableció, siguiendo a Montesquieu, la separación de poderes, el sistema norteamericano, imitado en Iberoamérica y que en los últimos lustros ha tenido influencia también en Europa, se distingue porque el Ejecutivo goza de gran autonomía, y a veces ejerce prepotencia, respecto del poder legislativo”.⁸³

En relación a la influencia de la constitución española de 1812 Jorge Carpizo considera que ésta se manifestó en aspectos tales como el refrendo de los secretarios de estado necesario para la validez de las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo y también en algunas de las facultades concedidas al presidente.

Debido a las múltiples coincidencias existentes entre la constitución de 1824 y la que actualmente nos rige, es decir la de 1917 el sistema presidencial ha logrado subsistir hasta nuestros días.

En cuanto a nuestra constitución actual, como recordaremos, Carranza y algunos otros personajes integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917 fueron partidarios de crear un ejecutivo lo suficientemente fuerte para que el congreso no pudiera estorbar o intervenir en la actuación del ejecutivo, situación que hasta hoy no ha cambiado.

Un elemento característico y que no puede pasar desapercibido, es el papel tan importante y decisivo que ha desempeñado un partido político en nuestro sistema presidencial; efectivamente nos referimos al Partido Institucional Revolucionario (PRI) el cual a través del paso del tiempo no ha hecho sino proteger la actuación del presidente sin

⁸³ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla México 1990 p. 271

fijarle límites de ninguna clase, situación que ha prevalecido desde que este partido se fundó en 1928 denominándose PNR (Partido Nacional Revolucionario) y luego en 1939 como PRM (Partido de la Revolución Mexicana) hasta finalmente denominarse en 1946 como actualmente; pues es innegable que éste partido ha sido una institución política fundamental que ha hecho posible la fuerte concentración del poder en manos del ejecutivo federal.

No es nuevo para nadie el saber que desde que éste partido se fundó y que por casi setenta y un años, únicamente las personas que militan en él habían tenido acceso a ocupar el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por lo tanto sólo éste partido había logrado monopolizar el poder de una manera total y sin restricciones; situación que afortunadamente vimos cambiar después de tanto tiempo; pues el cambio de poder lo presenciamos en las elecciones presidenciales del año 2000, año en el cual se decidía que el nuevo presidente de nuestro país pertenecía por primera vez, a un partido que ya no es el denominado único u oficial.

Es indiscutible que el Partido Revolucionario Institucional ha sido un elemento indispensable en el fortalecimiento de nuestro sistema presidencial, pues sin duda alguna el gran poder del ejecutivo y la correlativa supeditación del legislativo a éste se debe primero a las grandes facultades concedidas al presidente por la misma constitución, así como a la razón misma de que el Congreso de la Unión se encontraba integrado en su mayoría por miembros de éste partido, y cuyo líder por supuesto era el mismo presidente del país; sin embargo el politólogo Daniel Cosío Villegas en síntesis, considera que la razón principal de que el órgano legislativo se encuentre en una situación de sumisión frente al órgano ejecutivo y no en una relación de igualdad y colaboración, se debe esencialmente a que tanto los senadores como los diputados desean hacer una carrera política, y por la existencia del principio de la no reelección no pueden ocupar sus cargos de una forma prolongada por lo que la vía considerada para asegurarse obtener un cargo público es la aprobar y estar de acuerdo en todos los planes del ejecutivo federal, pues el futuro político ya de un senador o de un político dependerá de la voluntad de los dirigentes y en última instancia de la voluntad presidencial; pues desgraciadamente en nuestro sistema político los talentos y cualidades personales no aseguran lograr trascender en el campo político.

Una cuestión más que hace que nuestro presidente se vea fortalecido es el hecho de que es designado por sufragio directo y por todas las circunscripciones de nuestro país, situación que tiene como consecuencia que el titular del ejecutivo no pueda ser revocado en su encargo, así como tampoco se le pueda exigir responsabilidades; en cuanto a la irrevocabilidad de su cargo, Ignacio Burgoa considera que si el cargo de presidente tiene como origen el voto del pueblo sería absurdo que cualquier otro órgano a pesar de su importancia pudiera removerlo; en cuanto a la responsabilidad del presidente el artículo 108 constitucional en su segundo párrafo establece que: “el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”; como podemos percatarnos el texto constitucional señala de manera limitativa los delitos por los que responde el presidente, a diferencia de la responsabilidad absoluta que para otros servidores públicos establece la misma ley; en cuanto a la expresión de *delitos graves del orden común* ésta ha despertado controversia al considerarse ambigua, pues no se establece de una manera específica los delitos por los que puede ser acusado el presidente, lo que ha provocado que estos delitos sean “aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia constitución o una ley secundaria; o bien que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido”; Respecto a lo anterior se considera necesario que se especifiquen los delitos por los que se puede proceder en contra del ejecutivo federal, como anteriormente lo hiciera la constitución de 1824 y 1857. Por último cabe aclarar que lo que previene el artículo 108 constitucional “no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos, sino, sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas es clara que se pueda proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido”.⁸⁴

⁸⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos*, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985 p. 263.

Todas las circunstancias que hemos mencionado, hacen que en el órgano ejecutivo descansan grandes y fuertes facultades, y a éste respecto Daniel Cosío Villegas opina que México es “la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta”⁸⁵; opinión bastante acertada y sobre todo innegable, pues desafortunadamente en nuestra ley fundamental no se prevé ningún mecanismo que sea capaz de calificar al presidente en su actuación y desempeño como el principal encargado de la administración pública federal, facultad que por el contrario encontramos depositada en el congreso en el sistema parlamentario. Desgraciadamente en nuestro país y por razón de nuestro sistema presidencialista puro, a pesar de que nuestro presidente resulte ser el peor administrador no tenemos otra opción que la de esperar que termine su cargo aunque ello implique consecuencias desastrosas.

3.3. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

De acuerdo con nuestro texto constitucional vigente, el Poder Ejecutivo Federal según el artículo 80 establece que: “*Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”.

En dicho precepto constitucional se establece que la titularidad del poder ejecutivo federal solamente recaerá en un solo individuo, es decir, en el presidente, quien es el único que ejercerá la función administrativa o ejecutiva del Estado; pues independientemente de que el presidente se sirva de colaboradores directos como lo son los secretarios de Estado, éstos no son depositarios de esa función, sino simples auxiliares del presidente.

El depósito unipersonal del Poder Ejecutivo es el fundamento jurídico del régimen presidencialista; en nuestro país el ensanchamiento de la órbita competencial del presidente ha obedecido como mencionábamos ya, a la necesidad de hacer frente de manera rápida a los grandes problemas nacionales a los que se enfrenta cada día nuestro país; sin embargo la gran concentración de facultades otorgadas al ejecutivo ha tenido como consecuencia que

⁸⁵ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 1989 pág. 741

la división de poderes en nuestro país se encuentre en desequilibrio al ser el poder ejecutivo el que se encuentre en una situación preponderante o superior frente a los otros poderes.

Atendiendo a las características personales del titular del ejecutivo federal, nuestra constitución en su artículo 82 nos establece en siete fracciones los requisitos que debe reunir el presidente; en la primera de ella encontramos que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos; en cuanto a la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento obedece a que se cree que así se posee un amor y un respeto a la patria además de evitarse así, que el Presidente siga otros intereses que no sean en beneficio de México. En cuanto al requisito de que el presidente sea hijo de padre o madre mexicanos obedece a que de ésta manera la persona que aspira a ocupar tal cargo, este en contacto y tenga conocimiento de los aspectos ya culturales, políticos, sociales, económicos que vive nuestro país. Esta fracción hasta antes del 31 de diciembre de 1999 establecía que ambos padres debían ser mexicanos por nacimiento, a este respecto tanto Jorge Carpizo, Miguel Lanz Duret, Ignacio Burgoa y Felipe Tena Ramírez consideraban a éste requisito como un nacionalismo exagerado y sin fundamento, pues éste último autor señala que “nuestra historia no justifica la presencia de éste requisito, pues nunca se ha dado el caso de que a través de un presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país origen de origen de los padres”⁸⁶. Así también Ignacio Burgoa consideró que dicho requisito mermaba la nacionalidad mexicana del que aspire a la presidencia, pues como ciudadano se le impedía disfrutar de las prerrogativas políticas que en el artículo 35 de nuestra Ley fundamental se refieren; así mismo considera que el hecho de que el Presidente no fuera hijo de padres mexicanos por nacimiento no era razón para considerar que en éste no poseía el amor, el apego a la patria, o el conocimiento de la problemática nacional.

Por el contrario, Daniel Moreno justifica dicha exigencia, pues considera que “la historia nacional ha demostrado que entre los hijos de extranjeros, así sea tan sólo uno de ellos, existe indudablemente proclividad hacia el país de origen de los padres”⁸⁷

⁸⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 2000 33ª. edición, p. 446

⁸⁷ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Pax. México 1985, 9ª. edición p. 414

En lo personal no comparto la opinión de éste último autor, pues no considero que el sólo hecho de que los padres del que aspira a ocupar el cargo de presidente sean mexicanos por nacimiento, garantice un mejor desempeño en dicho cargo, pues para muestra tenemos el caso del presidente Porfirio Díaz que a pesar de provenir de padres mexicanos y de una clase humilde, no por ello actuó con ese amor o con apego a la patria y aún a pesar de que vivió la situación económica y social de nuestro país prefirió apegarse a culturas extranjeras.

La fracción segunda del artículo 82 establece el requisito de la edad estableciendo como mínima, la de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección. Requisito consideramos no merece más comentario.

La fracción tercera del mismo artículo establece el requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La razón de éste requisito podemos decir, obedece a obligar a quienes aspiren a ocupar la presidencia, a conocer y estar en contacto con las necesidades y los problemas a los que se enfrenta el país, ya que para el caso de que llegue a ocupar dicho cargo se encuentre en la posibilidad de enfrentar la situación y tomar la mejor decisión posible.

La fracción cuarta establece el requisito de no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto, esto se debe por un lado, a evitar tener alguna influencia sobre los ciudadanos con el fin de lograr apoyen a alguien o alguna causa diferente a la religiosa, y usando como instrumento para lograr esos objetivos a la religión; así por otro lado está el de evitar el dilema de actuar conforme a los intereses del pueblo en general o conforme los preceptos e intereses de una religión.

Tanto la fracción quinta que establece como requisito el de no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección, así como lo que establece la fracción sexta de no ser Secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; tienen como finalidad que el servidor público no aproveche o se valga del

poder o de la influencia que en un momento determinado posea para lograr que en las elecciones resulte beneficiado.

Por último la fracción séptima señala el requisito de *no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83* constitucional, el cual prohíbe que la persona que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto pueda volver a ocupar ese cargo. En este requisito es en donde vemos plasmado el principio de la No Reección, pues nuestra historia nos ha enseñado la tendencia de algunos de nuestros gobernantes a aferrarse al poder, así tanto el establecerse que el cargo de Presidente dura seis años (comenzando a ejercer su cargo el primero de diciembre), como el prohibir volver a desempeñarlo, permite poner freno a la ambición de seguir perpetuándose en el poder.

En relación a éste punto autores como Enrique Sánchez Bringas, Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa y Jorge Carpizo consideran que este principio aunque considerado antidemocrático y contradictorio a la libertad que posee pueblo para elegir a sus gobernantes, ha sido necesario implantarlo pues su justificación la encontramos en los hechos de nuestra historia, pues como bien señala Tena Ramírez “en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia”.⁸⁸

El artículo 83 que establece el principio de la No Reección, es también el que nos hace mención de las clases de presidente que operan en nuestro sistema constitucional, pero son los artículos 84 y 85 los que se encargan de establecer, si es el caso, la forma en que ha de sustituirse al titular del ejecutivo federal, pues cuando por determinadas circunstancias el presidente en turno no pueda seguir desempeñando su cargo al que lo suceda se le denominará interino, sustituto o provisional.

El presidente interino es designado por el Congreso de la Unión por falta absoluta del titular, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, o cuando el electo no se presenta al comenzar el periodo constitucional, o cuando al iniciarse dicho periodo la

⁸⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2000 33ª. edición p. 450

elección no estuviese hecha o declarada el 1°. De diciembre; dentro de los diez días siguientes al del nombramiento, el congreso expedirá una convocatoria para que se realicen elecciones para elegir al presidente constitucional que ha de terminar el periodo. Entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para efectuar las elecciones debe mediar un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

El presidente sustituto se presenta cuando la falta del presidente ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo y es el Congreso de la Unión el que designará a este presidente, el cual deberá concluir el periodo; en éste caso no se efectúan elecciones por lo adelantado del periodo.

Será presidente provisional aquel que es designado por la Comisión Permanente, por encontrarse el Congreso en receso, y se da cuando la falta del presidente ocurre al iniciarse el periodo o en cualquiera época dentro del mismo.

Por último cabe señalar que de acuerdo a lo que establece nuestra constitución en su artículo 81, el presidente constitucional debe elegirse de manera directa es decir, el pueblo mediante su voto elegirá a la persona que ha de gobernarlos.

3.4. FACULTADES CONSTITUCIONALMENTE OTORGADAS AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Es en éste punto en el cual nos dedicaremos a analizar las grandes facultades con las que cuenta nuestro presidente, las cuales encontramos plasmadas principalmente en el artículo 89 de nuestra Ley Fundamental, sin embargo también atenderemos a otros artículos constitucionales por encontrar en su contenido una ampliación a la actuación del presidente en ámbitos diversos a los por lo menos teóricamente no le corresponderían; además mencionaremos las facultades metaconstitucionales con las que cuenta, para así poder entender que todas las facultades de las que goza el presidente en su conjunto tienden a provocar una preponderancia del órgano ejecutivo sobre el legislativo y judicial.

Comenzaremos estudiando el artículo 89 constitucional el cual enuncia las facultades y obligaciones del presidente; en la fracción I encontramos como facultad del presidente la de “*promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*”.

Felipe Tena Ramírez y Jorge Carpizo encuentran en ésta fracción tres funciones; el primero de ellos las clasifica en la facultad de promulgar las leyes del congreso, la facultad de ejecutar dichas leyes y la facultad reglamentaria; y para el segundo autor son la publicación, la ejecución y la facultad reglamentaria.

Primeramente atenderemos al término de la *promulgación*. Para autores como Tena Ramírez y Enrique Sánchez Bringas diferencian lo que se debe entender por promulgación y publicación; considerando que por la primera se debe entender el acto por medio del cual el Ejecutivo autentifica la existencia y la regularidad de la ley; la promulgación se hace a través de un decreto presidencial donde se ordena el debido cumplimiento de la ley o decreto, sin embargo la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, es decir para quienes deben cumplirla, pues estos aún no saben de su existencia; en cambio el acto de la publicación se debe entender tiene como finalidad la de dar a conocer el contenido de una ley, utilizando como medio para lograrlo el Diario Oficial de la Federación que se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobernación. Tena Ramírez considera que dentro de la facultad de promulgar, cabe la promulgación propiamente dicha y la publicación.

Doctrinalmente encontramos que algunos autores coinciden en diferenciar lo que debemos entender entre un término y otro; y así, de igual manera encontramos a otros autores como Ignacio Burgoa y Jorge Carpizo que por el contrario comparten la idea de que si nuestra constitución emplea ambos términos como sinónimos o equivalentes el interprete de ella no puede distinguir cuando la propia ley fundamental no lo hace, como muestra de esto en el artículo 72 constitucional fracciones a y c encontramos que el legislador utiliza los términos de publicación y promulgación como sinónimos; así dichos autores consideran al acto promulgatorio o sea la publicación de una ley no como una facultad sino como una obligación del presidente, él tiene que publicar la ley le parezca o no.

Jorge Carpizo considera que la distinción entre uno y otro término “no sólo es superflua sino que puede resultar peligrosa. Si el presidente considera que no se han satisfecho las formalidades del proceso legislativo, será razón para que interponga el veto, y si este es superado, deberá prevalecer la opinión del legislativo. La constitución no da al presidente facultad para nuevas observaciones, pues sería un segundo veto; pero lo peligroso de la distinción estriba en que el presidente podría nulificar todo el proceso legislativo, si amparado en que no se satisficieron los requisitos de dicho proceso, no promulga la ley. En esta forma, el proceso legislativo quedaría completamente en sus manos, y tan no es éste el sentido de nuestra constitución, que ella impone la publicación (promulgación en la terminología del artículo 89) como una obligación que no puede eludir el presidente”.⁸⁹

A la obligación de publicar por parte del ejecutivo la ley elaborada por el Congreso de la Unión surge la interrogante ¿qué se debe hacer cuando el presidente se niega a cumplir con dicha obligación? Burgoa considera que ante la negativa del ejecutivo, el congreso puede asumir esa facultad pues suponer que el Congreso carezca de esta posibilidad “sería tanto como supeditar su actuación a la voluntad del Ejecutivo, quien por el solo hecho de rehusar a realizar el acto promulgatorio haría inútil toda la función legislativa, rompiendo el principio de la división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad”.⁹⁰

La segunda facultad que contiene el artículo 89 fracción I es la referida a la facultad de *ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión*. De acuerdo con Felipe Tena Ramírez el concepto de ejecución de una ley la podemos entender como “la realización de los actos necesarios para hacer efectiva , en casos concretos la ley del congreso”.⁹¹

Y por último tenemos la facultad reglamentaria del presidente, cuyo sustento encontramos en la expresión *proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes*. A pesar de que la facultad reglamentaria que se concede al presidente no se encuentre fundamentada de manera clara y determinante en algún artículo constitucional su existencia se ha justificado en la última parte del artículo en cuestión, así como en el contenido del artículo 92 constitucional que establece que *todos los*

⁸⁹ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI México 1996, 13ª edición p. 93

⁹⁰ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 1989 p. 779

⁹¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 2000, 33ª. edición pág. 450

reglamentos, acuerdos decretos y órdenes del presidente deben ir firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda; lo que hace presuponer la existencia de reglamentos expedidos por el presidente.

Felipe Tena Ramírez considera que una rigurosa interpretación gramatical de la inserción del gerundio *proveyendo* en esta fracción tendría como resultado negar la existencia de las otras dos facultades a que nos hemos referido, pues de la manera en que se encuentra redactada la fracción I significaría que se está hablando de una sola facultad, la de ejecutar las leyes, pues considera que “el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, *proveyendo* en la esfera administrativa a su exacta observancia”⁹²; sin embargo la necesidad de encontrar el fundamento para la facultad reglamentaria ha hecho que se considere que el constituyente de Querétaro empleó de manera inadecuada el gerundio en lugar del verbo *proveer*; de tal suerte que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha justificado la facultad reglamentaria del presidente teniendo como fundamento la fracción ya referida.

A excepción de algunos autores que tratan de encontrar en la fracción I del artículo 89 el fundamento para la mencionada facultad reglamentaria, el autor Andrés Serra Rojas opina “que es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción en cuestión, pero que no se debe perder el tiempo en interpretaciones inútiles de ese precepto, porque la facultad reglamentaria del poder ejecutivo no necesita incluirse en la constitución, ya que es un principio universal de derecho”⁹³. Opinión que consideramos poco acertada, pues la existencia de un Estado de derecho como el nuestro, indudablemente requiere que la actuación de cualquier órgano del Estado se encuentre perfectamente establecida en nuestra Constitución, fijándole tanto sus facultades como sus límites.

Ahora bien, debemos tener claro que los reglamentos que expida el presidente en ejercicio de la facultad reglamentaria tienen necesariamente que referirse a leyes expedidas por el Congreso de la Unión; pues el reglamento se encuentra en una situación de subordinación frente a la ley, no puede contrariarla ni modificarla, su fin es la ejecución de la ley, y además es importante recordar que esa facultad la debe ejercer el Presidente sólo

⁹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 2000 33ª. edición p. 466

⁹³ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI México 1996, 13ª. edición p. 106

en la esfera administrativa, es decir, no puede reglamentar en leyes que no sean de carácter administrativo; pues como sabemos, sólo el Congreso de la Unión es el órgano facultado para reglamentar preceptos constitucionales, acto que se traduce en las conocidas leyes reglamentarias.

Así también encontramos que si el reglamento tiene como base de su existencia a la ley, si ésta se deroga, abroga o modifica, el reglamento seguirá la misma suerte.

Por último señalaremos los casos de excepción en los que el presidente haciendo uso de su facultad reglamentaria expide reglamentos de carácter autónomo, es decir no se encuentran subordinados a una ley; sino a un artículo constitucional por ser éste el que expresamente así lo autoriza o permite. Uno de estos casos lo encontramos en el artículo 21 constitucional que dispone: *compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía*; otro caso en donde encontramos un reglamento autónomo es en el artículo 27 al final del párrafo quinto y que a la letra dice: *las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.*

En conclusión podemos entender a la facultad reglamentaria como una facultad de carácter legislativa esto es, se considera un acto materialmente legislativo, pero formalmente administrativo; tal facultad se considera una excepción al principio de la división de poderes.

Continuando con el estudio del artículo 89 encontramos que en la fracción II, III, IV, V, IX y XVIII se establece la facultad del Presidente de nombrar ya libremente o con aprobación del Senado a determinados servidores públicos.

La fracción II establece: *Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y*

nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Hablando de los *Secretarios de Despacho o de Estado*, mencionamos como una de las características del sistema presidencial que el nombramiento y por tanto la remoción de éstos se hace libremente por el Presidente de la República; en cuanto a los *agentes* la fracción es cuestión al utilizar sólo la palabra remover da lugar según la doctrina, a entender que no pueden ser removidos libremente ya que en éste caso la Constitución no lo expresa de esa manera como si lo hace en otras partes de la misma fracción; sin embargo la misma doctrina determina que a pesar de que el nombramiento tanto de los agentes diplomáticos como empleados superiores de Hacienda necesiten ser ratificados por el Senado, su remoción le compete de manera libre sólo al Ejecutivo, pues si tanto los agentes diplomáticos como los empleados superiores de Hacienda ejecutan la política y la administración del Ejecutivo se considera natural que éste pueda removerlos cuando no se estén desempeñando de manera adecuada sus órdenes. Cuando se hace mención de los empleados superiores de Hacienda, la ley es oscura, pues no nos establece de manera clara a quienes debemos considerar tienen tal calidad, sin embargo como solución a ésta omisión por parte de la ley fundamental la doctrina nos aclara que para salvar dicha omisión debemos atender a la ley secundaria.

En cuanto a la expresión *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*, se refiere a los empleados al servicio del Estado, y quienes encuentran su marco jurídico en el apartado B del artículo 123 constitucional y en la ley reglamentaria, es decir en la Ley de los trabajadores al servicio del Estado, en ésta Ley es en la que se encontraran las condiciones para que el ejecutivo pueda, nombrar y remover a ciertas clases de trabajadores, así como determinar sobre que empleados puede nombrar o remover con absoluta libertad. Así mismo es importante hacer notar que esta facultad no sólo se limita al ámbito del Poder Ejecutivo sino que se hace extensiva hacia el de los otros dos poderes.

Ahora bien , las fracciones III, IV, IX y XVIII establecen los nombramientos para los cuales se requiere que el Presidente cuente con la aprobación del Senado para que

puedan ser válidos; los nombramientos que se encuentran sujetos a tal ratificación recaen sobre los ministros, pues el titular del ejecutivo debe presentar una terna a consideración del Senado para efecto de designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia (fracos III y XVIII); en este tipo de nombramiento cabe la posibilidad de discutir si este nombramiento puede considerarse como un factor de injerencia y de dependencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo; sin embargo Máximo Gamíz Parral considera que la experiencia de los años transcurridos permite aceptar que el máximo órgano jurisdiccional ejerce de forma general plena autonomía en sus decisiones salvo tal vez, algunos casos concretos y escasos en los que podría caber la duda; además es importante resaltar que los ministros, según el artículo 94 constitucional párrafo décimo establece que éstos durarán quince años en el cargo y sólo podrán ser removidos por razón de haber finalizado su periodo; o por darse los términos establecidos en el título cuarto de la Constitución, el que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo personalmente opino que el hecho de que sea el Presidente quien presente la terna para los Ministros hace dudar de la imparcialidad del Poder Judicial, pues aunque para juzgar alguna conducta fuera del marco de la ley intervenga en un momento dado el órgano legislativo (juicio político), nuestro sistema político que permite se busque generalmente satisfacer intereses personales o de grupo, hace que entre los miembros de un órgano y otro se unan para lograr salirse con su cometido o intención cualquiera que ésta sea.

También para los nombramientos de los *agentes diplomáticos y cónsules generales* se necesita como dijimos, la ratificación del senado, pues sin duda alguna las relaciones internacionales representan un elemento importante en el desarrollo de cualquier país, y siendo el Presidente de la República el jefe de Estado es lógico que éste designe al personal que desea lleve a cabo la política externa plantada por él; y siendo las relaciones internacionales tan importantes pues de ellas emanan los tratados internacionales, los que según el artículo 133 constitucional pueden formar parte del derecho mexicano llegando a considerarse Ley suprema de toda la Unión, se encuentra entendible y justificable que otro órgano como el legislativo o al menos parte de él intervenga en lo relacionado al ámbito internacional.

Las fracción IV se refiere a los nombramientos que también requieren de ser ratificados por el Senado como lo son los *coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda*; este artículo se encuentra oscuro pues no se establece quienes deben ser considerados como oficiales superiores y consideramos que para determinar esta cuestión debemos atender a la Ley Orgánica del Ejército.

En cuanto a la fracción V que nos habla del nombramiento *de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes* con lo que debemos entender que no es facultad discrecional del presidente nombrar, ascender o separar a los oficiales sino que ha de ajustarse a la ley militar. En estos nombramientos por lo tanto no interviene el Senado.

Otro nombramiento para el que se requiere la aprobación del Senado es para el Procurador General de la República; esta disposición es una reforma reciente (31 de diciembre de 1994) pues anteriormente para el nombramiento de éste funcionario no se requería la aprobación del Senado.

El Procurador General de la República es el servidor público que preside al Ministerio Público Federal, institución que de acuerdo con el artículo 102 constitucional es el encargado de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se digan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. Su función persecutoria es de buena fe, pues actúa como una especie de prejujgador al determinar la presunta responsabilidad penal de una persona mediante la valoración imparcial que haga de los elementos de prueba que consiga ya de manera oficiosa o que se le proporcionen por otros medios. El Ministerio Público Federal es una institución social, es representante de la sociedad, que tiene como finalidad el ejercicio de la acción penal en beneficio de la sociedad.

Las funciones de las cuales está investido el Procurador General de la República individualmente las encontramos en el artículo anteriormente referido y el cual establece que el Procurador intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 del mismo ordenamiento; así mismo intervendrá en todos los negocios en que la federación sea parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público Federal, el Procurador lo hará por sí o por medio de sus agentes. Por reforma constitucional a partir del 31 de diciembre de 1994 se le retira de sus atribuciones al Procurador la de ser consejero jurídico del Gobierno Federal, pues esta función a partir de dicha reforma recae en el titular de una nueva dependencia del Ejecutivo creada para esos fines. Consideramos bastante acertada dicha reforma pues de esta manera el Procurador deberá actuar imparcialmente sin tomar partido por ninguno de los sujetos que contiendan en los procesos federales; situación que al desempeñar el papel de representante jurídico de la Federación y consejero del gobierno no podía lograrse satisfactoriamente, pues como asesor de su gobierno tenía como misión la de defender los intereses de la entidad que representa. Sin embargo el Procurador de la República no deja por todo esto de ser un colaborador inmediato del Presidente de la República y sobre el cual éste último posee gran influencia; pues como bien recordaremos el Ministerio Público Federal es una institución que depende del órgano Ejecutivo.

Un último nombramiento que requiere de la aprobación del Senado, lo encontramos en el artículo 28 constitucional en el párrafo séptimo, pues establece que la conducción del Banco de México estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República y aprobadas por el Senado o por la Comisión Permanente en su caso.

Cuando el Senado no se encuentre en sesiones a efecto de aprobar los nombramientos hechos por el Ejecutivo Federal, tal aprobación se someterá a la Comisión Permanente.

Además de estos nombramientos que se conceden al Presidente con fundamento constitucional, podemos agregar otros de carácter metaconstitucional, es decir que tiene como fuente una ley secundaria; como ejemplo de esto encontramos que el artículo 552 de la Ley Federal del Trabajo establece que el Presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos será nombrado por el Presidente de la República; así también la misma ley

establece en su artículo 612 que el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje será nombrado por el Ejecutivo Federal, encontramos también que designa al director general y subdirectores de PEMEX, propone al posible director general del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a la asamblea general de dicho organismo, al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (artículo 256 de la ley del Seguro Social), al director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (artículo 104 de la Ley) y por último encontramos

La fracción VI establece como facultad del Ejecutivo la de *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.*

En cuanto a la facultad del Presidente de disponer de la fuerza armada permanente para mantener la *seguridad en el interior* es importante hacer notar que si se hace uso de ésta facultad no se deberán violar derechos humanos; pues el Presidente no debe hacer uso de ésta como un medio persecutorio y represivo, sino como el instrumento que ha de servir para preservar la paz y el respeto a la constitución. Para el caso de que se presente una situación de emergencia que tenga que ser resuelta de manera pronta, el Presidente de la República podrá de acuerdo con los titulares de la Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y con la aprobación del Senado suspender las garantías individuales cumpliendo con los requisitos de que sean por tiempo limitado, mediante prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo, según nos lo establece el artículo 29 Constitucional.

En cuanto a la expresión de disponer de la fuerza armada para *defensa del exterior*, podemos estudiarla relacionándola con la fracción VIII que establece la facultad del Presidente de *declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión*; en los actos que conducen a la guerra encontramos tres fases o elementos como lo son la iniciativa para declarar la guerra, la declaración de guerra y terminación de la guerra. La primer fase se considera compete exclusivamente al Presidente de la República por ser éste el responsable de las relaciones internacionales (frac.X), consideración que se apoya por lo dicho en el artículo 73 fracción XII constitucional al referirse que el Congreso de la Unión podrá declarar la guerra teniendo como base los datos

que le presente el Ejecutivo, expresión que nos establece que el Congreso no puede declarar la guerra por sí sólo pues necesita que se haya hecho tal solicitud primero, el Ejecutivo. La facultad de declarar la guerra compete al Presidente de la República pero como requisito para que éste la pueda ejercitar requiere la aprobación del Congreso de la Unión.

Ahora bien; en cuanto a la expresión de “declarar la guerra”, que se utiliza como facultad tanto del Presidente como del Congreso, es necesario aclarar que esta declaración por parte de uno y otro órgano se dan en diferentes ámbitos; pues la que se da por parte del Congreso de la Unión tiene como finalidad hacer saber al pueblo mexicano la situación en la que se encuentra el país, es interno; en cambio la declaración que se hace por parte del Presidente es internacional, pues de ésta manera se da a conocer a otros países la postura en la que se encuentra el país para los efectos a que el derecho internacional corresponda. En la declaración de guerra encontramos la segunda fase o acto que conduce a la guerra.

Por último la fase de terminación de la guerra se lleva a cabo mediante la celebración de un tratado en donde se estipulan las condiciones y los acuerdos a los llegan los países en pugna.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, se considera que la facultad del Presidente para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la *defensa exterior* del país debe ser un acto que el Congreso apruebe, pues si el Presidente envía estos cuerpos al exterior como voluntad discrecional, tal conducta traería como resultado el tener que enfrentar las consecuencias que una declaración de guerra representa.

La fracción VII establece la facultad de Disponer de la *Guardia Nacional* para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

La guardia nacional es un conjunto armado no profesional y no permanente que se integra en cada entidad federativa y que se instruye bajo las órdenes del gobernador; el Presidente de la República para poder disponer de ella fuera de sus respectivos estados necesita según el artículo 76 fracción IV constitucional el consentimiento del Senado; y es el Congreso de la Unión el órgano que se encuentra facultado según el artículo 73 fracción XV para organizarla, armarla y disciplinarla. Así mismo, ésta fracción establece que los

nombramientos de los respectivos jefes y oficiales es facultad de los mismos ciudadanos que la integran.

La fracción X del artículo en estudio le otorga al Presidente de la República la facultad de *dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, debiendo observar en la conducción de tal política, los principios normativos de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, 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.*

La facultad de dirigir la política exterior, es sumamente importante, pues a través de ésta, el ejecutivo decide la política internacional o el comportamiento que ha de seguir nuestro país respecto de otros Estados, ya decidiendo la ruptura de relaciones o la celebración de alianzas, pero buscando en todo momento que lo que se decida se refleje como un beneficio para nuestro pueblo a fin de que sigamos desarrollándonos y creciendo en aspectos diversos. Es entonces, que los beneficios o los perjuicios que pueda reportar la práctica de una determinada política internacional están en manos de la astucia de nuestro Presidente.

En cuanto a los tratados internacionales definidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como “el acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”⁹⁴ son considerados según el artículo 133 constitucional como ley suprema de toda la Unión siempre y cuando, cuenten con la aprobación del Senado y estén de acuerdo con lo establecido por nuestra Constitución. En relación a lo que establece éste artículo, se considera que al celebrar un tratado internacional, el Presidente de la República realiza funciones legislativas, pues lo pactado en el tratado obliga a nuestro país a cumplirlo; pues de lo contrario el Estado mexicano incurriría en responsabilidad internacional por violación a *normas* de éste tipo; pues las consecuencias y perjuicios de no cumplir éste tipo de normas se hace extensivo a

⁹⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, En vigor 27 de enero 1980 art. 2°.

todo nuestro país y no sólo al Presidente, pues no hay que olvidar que los actos del Presidente como jefe de Estado se reputan actos del Estado mexicano.

Para finalizar con el comentario a éste artículo nos referiremos de manera breve, a los principios normativos a que deben sujetarse la política exterior. El primero de ellos se refiere a la autodeterminación de los pueblos; principio que se traduce en la idea de soberanía, pues todo Estado debe respetar el derecho que tiene cada pueblo de determinar libremente y sin injerencia externa de ningún tipo la manera en que éste ha de conducirse.

El principio de la no intervención consiste en que “ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier Estado. Por tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones al derecho internacional público”.⁹⁵

La solución pacífica de controversias se refiere a que los Estados deben arreglar sus conflictos a través de medios pacíficos como la negociación, la mediación o acudir a la Corte Internacional de Justicia, pero tratando de evitar en cualquier momento acciones violentas.

La proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Éste principio prohíbe que los Estados realicen actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza armada.

La igualdad jurídica de los Estados consiste en que todos los Estados soberanos son iguales frente al derecho internacional público independientemente de las diferencias políticas, económicas, culturales, ideológicas que existan entre ellos.

La cooperación internacional para el desarrollo se refiere a que el Estado mexicano debe, independientemente de las diferencias que existan en relación a otros Estados ayudar en lo necesario para lograr mantener la paz y la seguridad internacionales, así como colaborar en lo que tenga por objeto lograr un bienestar general.

El último principio es el de la lucha por la paz y la seguridad internacionales, por el que se entiende que el Presidente de la República debe tratar de preservar la paz, evitando se haga presente la violencia o la guerra.

La fracción XI del artículo 89 establece como facultad del Presidente de la República la facultad de *convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente*. Respecto a ésta fracción entendemos que para el caso de que el Ejecutivo Federal por alguna circunstancia considere necesario que se reúna el Congreso o una sola de las cámaras, es necesario que primero el Presidente lo proponga ante la Comisión Permanente, para que ésta acuerde si procede o no tal petición; pues con fundamento en el artículo 79 fracción IV compete sólo a éste órgano hacer la convocatoria para la celebración de sesiones extraordinarias. Entendemos por supuesto que las sesiones extraordinarias serán aquellas que no están comprendidas dentro de los plazos que los artículos 65 y 66 constitucionales señalan como ordinarias. Lo único que podemos señalar respecto a ésta fracción es que la referida facultad del Ejecutivo no es una facultad que le compete decidir solo a él, pues la Comisión Permanente deberá calificar la importancia o gravedad del asunto para decidir si la cuestión planteada por el Ejecutivo amerita convocar o no al Congreso. Para convocar al Congreso a dichas sesiones, se requiere que ésta cuestión sea apoyada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

La fracción XII establece como obligación del titular del ejecutivo federal la de *facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones*. De la simple lectura de esta fracción podemos encontrar que la misma da lugar a que se le interprete de una manera inadecuada, pues no nos establece de una forma concreta los actos que a manera de “auxilio” debemos entender son prestados por el Ejecutivo en lo relativo a la administración de justicia, actividad que le corresponde sólo al órgano judicial, así como tampoco nos establece hasta donde puede llegar la actuación del Ejecutivo en ejercicio de ésta obligación. Así mismo, encontramos que lo establecido por ésta fracción como una obligación al mismo tiempo, se puede entender como una facultad, pues no podemos olvidar que a pesar que no se encuadran como órganos del Poder Judicial de la Federación existen organismos que realizan actividades jurisdiccionales tales como las

⁹⁵ Ortiz Alf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Ed. Harla México 1998, 2ª. edición p. 213

Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación, el los cuales el Ejecutivo interviene en la designación de algunos de sus miembros lo que hace que se crea que éstos son dependientes del Ejecutivo; tal situación ha provocado que en la doctrina algunos autores consideren a estos organismos “como parte del Poder Judicial (encontramos a Jorge Carpizo entre uno de ellos), otros como dependencias del Poder Ejecutivo, y algunos más como otros poderes que deben sumarse a los tradicionales del ejecutivo. En lo personal considero que a pesar de que algunos autores ubican a estos organismos como pertenecientes al Poder Judicial por la actividad que realizan, a pesar de que no se encuentren dentro del Poder Judicial, así como el hecho de que el Ejecutivo Federal intervenga exclusivamente en la designación de los sujetos que presiden dichos organismos hace dudosa la naturaleza de éstos.

La fracción XIV establece como facultad del Presidente de la República, el 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.

Para Tena Ramírez el indulto “consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena en sentencia irrevocable”⁹⁶, para Daniel Moreno es “un acto de gracia emanado del Poder Ejecutivo que exime al individuo a quien se le otorga, del castigo o parte del castigo que la ha sido impuesto por los tribunales, a causa del delito por el que se le juzgó”.⁹⁷

Según la doctrina y la ley (Código Penal para el Distrito Federal arts. 96 y 97 existen dos clases de indulto: el necesario y por gracia. El primero se procede cuando el sentenciado es inocente, y el segundo cuando el reo haya prestado servicios importantes a la patria, y tratándose de delitos políticos como rebelión sedición, motín y el de conspiración para cometerlos (art.144 Código Penal para el Distrito Federal) quedará a la prudencia y buen criterio del Ejecutivo otorgarlo.

⁹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México 2000 33ª. edición p. 474.

⁹⁷ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Pax México 1985 9ª. edición p. 426.

El indulto no es considerado como acto personal o discrecional del presidente, pues tal facultad esta limitada por lo que marca la ley. Algunos autores como Jorge Carpizo, Gámiz Parral y Tena Ramírez consideran que el indulto no interfiere en la actividad jurisdiccional del Poder Judicial, ni deja sin efecto sus resoluciones, pues el indulto procede cuando la actividad de éste órgano se ha agotado; es decir se da dentro de la actividad que realiza el ejecutivo.

“El indulto en México, no así en otros países en virtud de la redacción de los artículos 96 y 97 del Código Penal para el Distrito Federal, tiene que ser de carácter absoluto, no admitiéndose que pueda ser parcial”.⁹⁸

La fracción XV establece la facultad de *conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.*

Respecto de las fracciones XVI y XVIII no las menciono por haber sido estudiadas en lo relacionado a facultad de nombramiento del Presidente de la República; y respecto a las fracciones XVII y XIX las encontramos derogadas.

Por último la fracción XX nos establece que corresponde al Presidente de la República las demás obligaciones y facultades que le confiere expresamente la constitución; pues como anteriormente señalamos, las principales obligaciones y facultades del Ejecutivo Federal se enuncian en el artículo 89 constitucional sin embargo las facultades establecidas en éste artículo no tienen el carácter de limitativas, pues en diversos artículos constitucionales encontramos otras facultades otorgadas al titular de éste órgano federal. En este sentido, el artículo 49 constitucional que se refiere a la división de poderes, establece en el segundo párrafo que *no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*

⁹⁸ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI México 1996, 13ª edición p. 189.

De la lectura del anterior artículo podemos observar que tanto en el artículo 29 como en el 131 se establecen dos facultades para el Ejecutivo Federal pueda fungir como legislador, dichos artículos se consideran como una excepción al principio de la división de poderes.

El artículo 29 reza así: En los casos de invasión, perturbación grave de paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 29 establece que para el caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro conflicto de suma importancia el Presidente de la República puede hacer frente a la situación por dos medios; ya por suspensión de garantías o a través de facultades extraordinarias. La suspensión de garantías consiste en “que se derogan relativamente las limitaciones que a favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución al poder público”⁹⁹. En la suspensión de garantías la iniciativa o solicitud compete exclusivamente al Presidente de la República y su aprobación corresponde primero, a sus colaboradores inmediatos; es decir a los titulares de las Secretarías de Estado y al Procurador General de la República y en segundo lugar al Congreso de la Unión o en su defecto a la Comisión Permanente. La suspensión de garantías debe llevarse a cabo por un tiempo limitado pues de lo contrario se antojaría a que la suspensión de garantías se convierta en una situación permanente, deben darse por medio de prevenciones generales, es decir se deben enumerar las garantías que han de suspenderse para facilitar hacerle frente a la situación de emergencia, así mismo la suspensión no debe contraerse a un determinado

⁹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2000 33ª. edición p. 220

individuo y debe señalarse el lugar en que ha de verificarse la suspensión. En la solicitud presidencial deben ser mencionados todos éstos elementos para que el Congreso los valore y determine si aprueba o no la suspensión de garantías.

El otro medio por el que se le faculta al Presidente para hacer frente a una situación de emergencia se refiere a las facultades extraordinarias; tal facultad la encontramos en la expresión *el Congreso concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación*, las autorizaciones a que hace referencia esta oración consiste en la delegación de facultades legislativas que hace el Congreso a favor del Ejecutivo con el propósito de que se haga frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia, entendiéndose que el Ejecutivo sólo puede legislar en los asuntos relacionados con la emergencia y nunca en tiempos de paz. El uso de ésta facultad extraordinaria debe ser aprobada por el Congreso y nunca en ningún caso por la Comisión Permanente.

Una vez que cesa el estado de emergencia se deben restablecer las garantías en los términos anteriores a la suspensión; así mismo la legislación producto de la emergencia debe desaparecer.

Otro caso en el que se otorgan al Presidente facultades extraordinarias para legislar es bajo el supuesto establecido por el artículo 131 segundo párrafo y que dice así: *El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.*

La adición de éste segundo párrafo al artículo 131 se publicó en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1951. Tal párrafo concede al Presidente la facultad de expedir leyes a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país; ésta última expresión la

debemos entender según Ignacio Burgoa restrictivamente, en el sentido de que el Ejecutivo podrá legislar sólo en lo relacionado al ámbito económico y nunca fuera de éste.

De la expresión *el propio Ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida*, se entiende que las disposiciones establecidas por el Presidente en uso de ésta facultad entran en vigor antes de la aprobación del Congreso; y una vez ya ejercida se somete a la aprobación del Congreso.

“El Presidente, cada año, someterá a la aprobación del congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho. Si el congreso no estuviese de acuerdo en la forma en que utilizó esas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir,- aunque sólo sea especulación teórica- con relación a la renovación de la concesión de las facultades a que se refiere dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el congreso puede especificar algunas reglas que el Presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades”¹⁰⁰

Otra facultad legislativa del Presidente de la República la encontramos en el artículo 73 fracción XVI pues a pesar de que en este precepto constitucional se determinan las facultades del Congreso, en dicha fracción se considera una facultad legislativa en lo concerniente a Salubridad General, tal fracción a la letra dice así: Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y *salubridad general de la República*:

1. *El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna otra Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.*
2. *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*

¹⁰⁰ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI México 1996, 13ª edición p. 109.

3. *La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.*
4. *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.*

En los párrafos que preceden es donde se establece la facultad legislativa que en materia de salubridad nacional tiene el Presidente de la República, pues el órgano que se encarga de establecer disposiciones generales y obligatorias en esta materia corresponden a una dependencia del Ejecutivo, es decir a la Secretaría de Salud; tal dependencia esta facultada para dictar las medidas preventivas que se consideren necesarias a efecto de enfrenar una situación que en materia de salud represente un riesgo para el país, a la Secretaría de salud se le otorga la facultad de actuar sin el acuerdo previo del Presidente.

El Consejo de Salubridad es el órgano que en uso de la facultad establecida en esta fracción asume funciones legislativas; en dicho órgano, como consecuencia se reúnen funciones ejecutivas y legislativas.

En la ley reglamentaria de la fracción en estudio, es decir en el Código Sanitario Federal es a quien deberemos atender a efecto de entender los casos en que el Consejo de Salubridad pueda establecer las disposiciones que crea convenientes tratándose a la materia de salubridad general del país.

A pesar de que el Consejo de Salubridad pueda actuar sin el consentimiento del Ejecutivo Federal, se considera que el ejercicio de la facultad contenida en este precepto corresponde al Ejecutivo Federal, pues la Secretaria de Salud en una entidad que depende directamente del Ejecutivo y su papel es auxiliar a éste órgano en lo concerniente a su ramo.

Consideramos por todo lo anteriormente expuesto dar por terminado el comentario de las facultades de las cuales goza el titular del Ejecutivo Federal, concedidas por nuestra Ley Fundamental en los diversos preceptos que ella misma contiene, y que a través de su estudio nos ha permitido darnos cuenta del amplio poder que en diversos aspectos posee

nuestro Presidente, facultades que hacen que en las manos de una sola persona se encuentre el destino que en un sexenio ha de seguir nuestro país.

3.5. PROPUESTA PARA MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LO RELATIVO A LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

En virtud del estudio que hemos realizado en relación a las facultades con las que cuenta el titular del ejecutivo federal y que tienen como consecuencia permitirle un amplio margen de actuación en aspectos diversos de la vida de nuestro país, opino que el pueblo mexicano debe aspirar a lograr avanzar políticamente día a día, avance que implicaría el intentar alcanzar el adecuado equilibrio que entre los órganos federales debe existir; tal equilibrio como bien sabemos no postula que en la esfera de competencia de uno de ellos no pueda intervenir alguno de los otros dos, pues el equilibrio entre poderes no se debe entender como una total y definitiva separación de funciones sino más bien una cooperación y combinación entre ellos, pero siempre cuidando de no caer en invasión de facultades.

El presidencialismo que vive nuestro país es sin duda alguna una ideología y una práctica arraigada desde hace muchísimos años atrás y esto hace que sea sumamente difícil cambiar dicha situación y tal vez en algún momento se antoje imposible, sin embargo considero que no debemos dejar de aspirar y de intentar cambiar las cosas, es cierto que no es un trabajo fácil, pues innegablemente las cosas no se cambian y se resuelven de un día para otro ya que lograr un cambio trascendental implica tiempo así como también, el hecho de enfrentarse a infinidad de adversidades. Sin embargo y siguiendo este orden de ideas considero que a pesar de las grandísimas e incluso consideradas excesivas facultades con las que cuenta el presidente de nuestro país, sería utópico el pretender cambiar nuestra constitución y nuestro presidencialismo de una manera tajante, pues la historia nos demuestra que los cambios y los avances que se han alcanzado se dieron con tiempo y paso a paso; es en consideración de esto que solo me permito manifestar dos propuestas de reforma constitucional a fin de alcanzar un mejor equilibrio entre los poderes federales, mismas que a continuación expreso.

En primer lugar y considerando al Ministerio Público Federal como la institución encargada de representar y defender a la sociedad, así también considerado como colaborador del órgano jurisdiccional, considero que en relación, a la persona que representa dicha institución, es decir el Procurador General de la República, fue muy acertada la reforma del 31 de diciembre de 1994 al establecer que su titular dejaría de desempeñar el papel de consejero jurídico del gobierno, así también el establecer que su nombramiento debe ser ratificado por el Senado; sin embargo en lo personal considero que para alejar cualquier expresión que de lugar a dudar de la imparcialidad con la que debe actuar el Procurador federal, sería aconsejable que el nombramiento y remoción de éste recaiga sólo en la Cámara de Senadores y siendo el Ministerio Público Federal la institución que coadyuva al órgano jurisdiccional a efecto de lograr una mejor administración de justicia, el presupuesto que requiera éste órgano podría ser contemplado dentro del rubro de egresos designados al Poder Judicial de la Federación. Con la medida de que el titular de ésta institución sólo pueda ser nombrado y destituido por la Cámara de Senadores se elimina la posibilidad de que en algún momento las funciones del Ministerio Público Federal puedan ser manipuladas por el Poder Judicial.

La segunda propuesta gira alrededor de lo establecido en las fracciones III y XVIII del artículo 89 constitucional las cuales se refieren a la facultad que tiene el Presidente respecto al nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pues a pesar de que tales nombramientos requieren ser aprobados por el Senado no deja de existir cierta influencia del titular del Ejecutivo Federal sobre los miembros que han de integrar el máximo tribunal; es por tal razón que consideraría muy sano para objeto de lograr un mejor equilibrio entre poderes que sean los miembros de la Suprema Corte de Justicia quienes propongan la terna a la Cámara de Senadores y sea ésta quien ratifique los nombramientos de los posibles candidatos a ocupar un lugar en el máximo tribunal, así mismo los candidatos que habrían de integrar dicha terna serán propuestos en virtud de su sobresaliente desempeño en la carrera judicial, así como por el hecho de haber demostrado poseer cualidades que sirvan para hacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una institución imparcial, respetable, de excelencia y de eficiencia.

Con esta reforma nos aseguraríamos primero de eliminar la posibilidad de que el ejecutivo federal mantenga cierto grado de influencia sobre el máximo órgano del Poder Judicial; y en cuanto a la influencia que pudiera llegar a tener la Cámara de Senadores como parte del Poder Legislativo la frenaríamos manteniendo lo postulado por el artículo 94 constitución en lo referente a establecer que el encargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años y sólo podrán ser removidos de éste de acuerdo a lo establecido en el título cuarto constitucional referente a la responsabilidad de los servidores públicos.

Dichas propuestas van dirigidas principalmente a lo relacionado con el Poder Judicial, pues considero que en relación, a la influencia del ejecutivo federal sobre el legislativo se necesita fundamentalmente que en el congreso existan partidos fuertes que realmente hagan su labor, para que de la convergencia de éstos sea en donde el Presidente encuentre un verdadero freno a su actuación.

CONCLUSIONES

- A. Una vez que se han estudiado las grandes facultades que posee el titular del poder ejecutivo en nuestro país y que por tanto hacen que éste juegue un papel tan importante e incluso decisivo en la vida de México, tiene como consecuencia que a éste se le ubique en un lugar preponderante frente a los poderes Legislativo y Judicial, propiciando con ello un desequilibrio en el ejercicio del poder, contrariando innegablemente con esto a lo que pretende la famosa teoría de la división de poderes, misma que se contempla en nuestra Ley Fundamental; pues es un hecho evidente que en la vida política de nuestro país pareciera que el único poder facultado y capaz de gobernar fuese el Ejecutivo Federal y lo peor aún es que con el correr de los años se ha consolidado la idea por parte de los poderes legislativo y judicial de ser considerados como una pieza más del ejecutivo, sirviéndole a éste como los instrumentos que han de apoyarlo e incluso solapar su actuación, difuminándose con esta situación cada vez más la posibilidad de que entre los poderes federales exista la debida relación de coordinación que entre ellos debe regir, teniendo por tanto como consecuencia que cada vez más se aleje la posibilidad de que todos y cada uno de los poderes encuentre su freno y su contrapeso en ellos mismos, es debido a esto que considere, la necesidad de limitar las facultades con las que cuenta actualmente nuestro presidente.
- B. En vista de que el juego político en nuestro país se da principalmente entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, considero que si existe una preponderancia o superioridad de un órgano sobre otro, ésta debe recaer en el órgano legislativo, pues encuentro justificable que siendo este poder en donde encuentra representación la voz del pueblo, sea también éste órgano quien prevalezca en un determinado momento; pues la misión de éste órgano colectivo es buscar lo mejor y defender los intereses de las personas a quienes representa.

Sin duda alguna nuestro sistema político ha sido un elemento indispensable en el fortalecimiento del ejecutivo federal, pues la influencia y el poder con el que contaba el partido oficial es decir, el Partido Revolucionario Institucional en todas las esferas políticas permitía al Presidente, su mayor militante, actuar con absoluta libertad, no encontrando trabas que le impidieran llevar a cabo sus planes; sin embargo y afortunadamente el año 2000 fue el año en el que presenciáramos por primera vez el cambio de un partido en el poder, es decir el Partido Acción Nacional; cambio que opino, refleja un paso importante en el equilibrio del poder, pues la existencia y la presencia de partidos fuertes abrirá poco a poco la posibilidad de que los actos que emanen del Congreso de la Unión principalmente, sean actos más razonados, más concensados, mejor diseñados y por ende se reporten como un beneficio para los intereses del pueblo y no sólo como los actos que faciliten sencillamente las propuestas que desee llevar a cabo el titular del ejecutivo federal, y que tienen como consecuencia la mayoría de las veces obtener el beneficio de solo unos cuantos.

C. Como se pudo observar, en el capítulo dedicado a señalar propuestas para modificar la Constitución en lo que se refiere a facultades del órgano ejecutivo, nos concretamos a efectuarlas sólo en lo referente a las facultades que en el ámbito judicial interviene el titular del ejecutivo; pues en cuanto a la actuación del órgano legislativo en relación a la división de poderes, considero que si éste órgano actuara según para el fin que fue creado y dicha actuación se apegara estrictamente a lo que marca nuestra Ley Fundamental pero sobre todo actuara imparcialmente, sería entonces el órgano legislativo el indicado para que fuese en éste en donde la actuación y el poder que posee el titular del ejecutivo federal encontrara realmente un freno y un control.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALTHUSSER LOUIS, "Montesquieu la Política y la Historia", Editorial Ariel 1974.
2. ARISTÓTELES, "Obras", Ediciones Aguilar 1982.
3. CALZADA PADRÓN, FELICIANO, "Derecho constitucional", Editorial Harla México 1990.
4. CARPIZO, JORGE "Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1971.
5. DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, "Estudios de Derecho Constitucional", 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1986.
6. GANSHOF, "El Feudalismo", Editorial Ariel, 1975
7. RAYMOND G, GETTELL, "Historia de las Ideas Políticas I" 2ª. Edición, Editorial Nacional 1976.
8. GUAJARDO, HORACIO, "Historia de las Ideas Políticas", Ediciones Gernika, México 1980.
9. LOCKE, JOHN, "Ensayo sobre el Gobierno Civil", Editorial Gernika, México 1998.
10. JUSTO LÓPEZ, MARIO, "Introducción a los Estudios Políticos", Vol. II Ediciones De Palma, Buenos Aires, México 1986.
11. LANZ DURET, MIGUEL, "Derecho Constitucional Mexicano", 5ª. Edición, Novena Impresión, Cía. Editorial Continental, México 1984.
12. MORENO, DANIEL, "Clásicos de la Ciencia Política", Editorial Porrúa, México 1983.
13. PARKINSON C.NORTHCOTE, "La Evolución del Pensamiento Político", Ediciones Deusto, 1971.
14. SAYEG HELU, JORGE, "El Poder Legislativo Mexicano", Editores Mexicanos Unidos 1ª. Edición 1983.
15. SERRA ROJAS, ANDRES, "Ciencia Política: La Proyección Actual de la Teoría General del Estado", Editorial Porrúa, México 1985.
16. TENA RAMÍREZ, FELIPE, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 2000.
17. TENA RAMÍREZ, FELIPE, "Leyes Fundamentales de México 1808-1975" Editorial Porrúa, México 1975.
18. TOUCHARD, JEAN, "Historia de las Ideas Políticas" Editorial Tecnos 1975.

19. UVALLE BERRONES, RICARDO, "El Gobierno en Acción" Fondo de Cultura Económica, México 1984.
20. MORENO, DANIEL, "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª. Edición, Editorial Pax, México 1985.
21. BURGOA, IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México
22. CARPIZO, JORGE, "El Presidencialismo Mexicano", 13ª. Edición, Editorial Siglo XXI, México 1996.
23. ORTIZ AHLF, LORETTA, "Derecho Internacional Público" Editorial Harla, México 1998.

LEGISLACIÓN

1. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Trillas, México 2000.
2. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1985.
3. "Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", Editorial Themis, México 1997.
4. "Código Penal para el Distrito Federal", Editorial Porrúa, México 2000.