



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

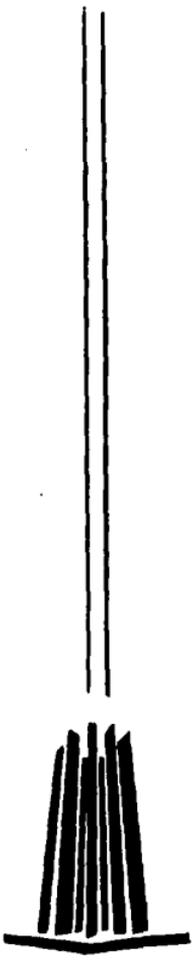
PROPUESTA DE REFORMA A LA FRACCION II DEL
ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL COMO MEDIDA
DE CONTROL POLITICO EN EL REGIMEN
DEMOCRATICO PRESIDENCIAL MEXICANO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :
CARLOS ALEJANDRO RAMIREZ MARTINEZ

ASESOR: LIC. ARTURO MUROZ COTA PEREZ

SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO, JUNIO DE 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO ESTA TESIS CON AGRADECIMIENTO A :

Dios, esa energía en la cual creo, causa de mi motivación y fe.

La UNAM, mi alma máter, por lo que me ha forjado en lo académico y espiritual

A mis padres Carlos Ramírez Mendoza y Blanca Martínez Soriano por su apoyo incondicional y paciencia.

A mi hermana Blanca M. Ramírez Martínez por su amabilidad.

A mi familia toda, en especial a mis abuelitas Concepción Mendoza Jiménez y Ma. Margarita Soriano Olvera; a mis tíos Everardo Ramírez Mendoza, Lucina Ramos Villalobos y familia Ramírez Ramos; Martha Ramírez Mendoza y Juan Nava García; Teresa Ramírez Mendoza y Rubén Beltrán y familia Beltrán Ramírez; Antonio Lee Chong; Jaime Martínez Soriano; Marisal Martínez Soriano, Arturo Vela Martínez y familia Vela Martínez; Rolando Martínez Soriano (q. e. p. d.); a mis primas Ma. De Jesús Ramírez Mendoza y José Luis Martínez y familia Martínez Ramírez; Martha Beltrán Ramírez.

A mis maestros, principalmente a todos en el C.C.H. Sur y en la E.N.E.P. Aragón que me impartieron cátedra, porque con cada uno de ellos adquirí conocimiento, experiencia y temple.

A mis amigos Rafael Chávez Ramírez (q. e. p. d.) y familia Chávez Ramírez, Javier Cuevas Barajas, Juan Carlos Vilchis Duran, Israel Mendoza Río, Daniel Osorio Roque, Adrián Licona García, Braulio Guevara Ontiveros, Berta Anayeli Varas Iglesias, Leticia Montañó Ochoa, Guadalupe Martínez Arteaga, Adriana Ramírez Tiburcio, Consuelo Almzán Jiménez, Erika Pérez Méndez y a Hermes Jr. (q. e. p. d.) a todos ellos por los momentos que compartimos juntos.

PROPUESTA DE REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL COMO MEDIDA DE CONTROL POLÍTICO EN EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO PRESIDENCIAL MEXICANO.

INTRODUCCIÓN

V-VII

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO.

I.	Constitución de Apatzingán de 1814.	2
II.	Constitución Federal de 1824.	13
III.	Constitución Centralista de 1836.	28
IV.	Bases Orgánicas de 1843.	44
V.	Acta de Reformas de 1847.	58
VI.	Constitución Federal de 1857.	61

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO FUNDAMENTAL.

I.	Estado y Gobierno.	74
II.	Tipos republicanos de gobierno.	117
	A) República	120
	1.- Concepto y naturaleza.	120
	2.- República presidencial.	123
	3.- República parlamentaria.	129
	4.- República mixta.	136
	B) Democracia	138
	1.- Concepto y características.	138
	2.- Tipos de democracia.	144
	C) Representación política	147

IV

III. Poder soberano del Estado y poderes constituidos.	154
A) Concepto de soberanía.	156
B) ¿Existe división de poderes?	168
C) La coordinación de poderes.	181
D) Naturaleza del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.	187

CAPÍTULO TERCERO

CARACTERÍSTICAS DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO.

I. Síntesis de las facultades del Poder Ejecutivo Federal en nuestra vigente Constitución Política.	194
II. Los Secretarios de Despacho y su facultad de refrendo.	210
III. Los Secretarios de Despacho frente al Poder Legislativo.	218
IV. Controles políticos expresos en la Propia Constitución Política al Poder Ejecutivo Federal.	221
A) Por el Congreso de la Unión.	215
B) Por la Cámara de Senadores.	217
C) Por la Cámara de Diputados.	218

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.

I. Fundamento político y social de la reforma que se propone.	230
II. Texto de la reforma a la fracción II del artículo 89 Constitucional.	236

CONCLUSIONES.	238
---------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	244
---------------	-----

INTRODUCCIÓN. ✓

La historia transcurrida en los distintos pueblos cuyo régimen de gobierno se basa en un sistema presidencial, muestra como dicho régimen tiende a transgredir la propia idea democrática sobre la que descansa su mismo sistema de gobierno.

Tal situación parece obedecer a que en las mismas Cartas Fundamentales de los pueblos que adoptan ese régimen de gobierno, se otorga al Poder Ejecutivo tanto poder, que lo vienen a convertir en un poder hegemónico sobre los restantes poderes del Estado, dependiendo, por consiguiente, el bienestar o malestar general de tales pueblos de que sean atinadas o no las decisiones que tome el propio Poder Ejecutivo; esta situación hace que se pierda el equilibrio en la división del poder público.

Diversos autores expresan que, en la mayoría de las naciones que adoptan como régimen político el sistema presidencial, con frecuencia han desembocado en una autocracia que se refleja en la práctica jurídica, social, económica, política, etc., en donde familias o grupos oligárquicos mantienen el poder político en una misma línea, ejercitan facultades y atribuciones previstas en la misma Constitución Política e imponen su voluntad ideológica, mas no la voluntad del pueblo, esencia de la democracia, originándose con dicho accionar político un gran descontento social y desequilibrio político.

Lo anterior acontece, porque las mismas Cartas Fundamentales son omisas en establecer medidas constitucionales que limiten o controlen de manera adecuada el accionar del Poder Ejecutivo y su Gabinete y de otros funcionarios públicos dependientes de él. Mientras no se implanten medidas de control en

VI

la Constitución Política al Poder Ejecutivo, lo democrático que supone ser el sistema presidencialista, deja muchas dudas.

Es preocupante que nuestra vigente Constitución Política otorgue al Ejecutivo Federal facultades de gran peso político en la toma de decisiones trascendentales para la nación. De ahí la necesidad de reformar la fracción segunda del artículo ochenta y nueve constitucional respecto al nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado, para evitar el riesgo de caer en el autoritarismo y equivocaciones políticas, económicas y administrativas graves, en cuanto a sus consecuencias para el pueblo en la toma de decisiones por parte de dicho Poder Ejecutivo y su Gabinete.

Con el desarrollo de este tema, persigo los siguientes fines: que en nuestra Constitución Política se establezca como medida de control político, la facultad de la Cámara de Diputados del Congreso General de presentar ternas para las respectivas designaciones por el Presidente de la República de los Secretarios de Estado. Con esta medida pienso que se lograría mayor estabilidad, seguridad y eficacia en el actuar del Gabinete del Poder Ejecutivo, brindando a éste un sólido apoyo en la toma de decisiones sobre materias trascendentales para el bienestar del pueblo mexicano.

Por otra parte, se lograría mayor coordinación entre los Poderes de la Unión, así como un pequeño avance en la conquista de la democracia, pues ello significaría dar intervención al pueblo a través de los Diputados, quienes son sus legítimos representantes en la designación de los Secretarios de Estado, siguiendo la lógica política de que sea el pueblo quien elija a sus representantes.

VII

Para la consecución de los fines antes señalados, procederé a desarrollar la tesis en cuestión en cuatro capítulos. En el primer capítulo hago una exposición de los antecedentes históricos del Poder Ejecutivo en México a partir de la Constitución de 1814 hasta la Constitución de 1857.

En el segundo capítulo me refiero a los conceptos doctrinarios y jurídicos que guardan relación con el tema de la tesis, como marco teórico fundamental.

En el tercer capítulo, expongo cuales son las características del Poder Ejecutivo Federal en México.

Finalmente, en el capítulo cuarto procedo a redactar el texto correspondiente a la reforma propuesta y señalada en el presente trabajo de tesis.

El método que utilizo en la investigación para la elaboración de la tesis de que se trata, será el deductivo, toda vez que parto de conceptos generales doctrinarios, jurídicos e histórico-constitucionales, a efecto de concluir en la propuesta concreta sobre el punto central de la tesis. La técnica de investigación que empleo es la documental, consistente en la consulta de textos sobre los diversos puntos que se tratan en la tesis, así como de las Constituciones, tanto precedentes como la vigente en sus partes conducentes.

Considero que con la implantación de la reforma propuesta se alcanzaría un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, toda vez que va encaminada a no dar más poder a un solo poder, sino por lo contrario, equilibrar más las funciones del poder del Estado.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO.

Como preámbulo a la exposición de los puntos que integran el presente capítulo, me permito enunciar a grandes rasgos la importancia histórica de toda Constitución Política del Estado y las formas de gobierno, a reserva de abordarlos con mayor amplitud en los capítulos correspondientes de esta tesis.

Desde tiempos remotos los pueblos organizados, ante el afán de tener la garantía de una mejor forma de vida pacífica, han sentido la necesidad de contar con una Constitución Política escrita que, como documento público supremo, establezca el orden normativo fundamental y obligatorio para todos.

En los tiempos modernos y en los actuales, los pueblos organizados como Estados, también han recogido la misma preocupación de formular sus propias Constituciones escritas, considerando a éstas como el más sublime documento público, en donde se consigna la estructura y funcionamiento del Estado; la organización y participación política de sus miembros, las instituciones, la forma de gobierno, el ejercicio del poder por autoridades políticas, el control de éstas y los derechos fundamentales del hombre.

A partir de la revolución francesa, los Estados denominados democráticos establecieron en sus Constituciones el principio de que todo poder y forma de gobierno dimanen del pueblo. En efecto,

toda Constitución democrática implica el reconocimiento del pueblo organizado y asentado en un territorio delimitado; y toca al Poder Constituyente otorgar reconocimiento y vida jurídica al pueblo, a través de la fundación del Estado.

En efecto, sólo el Estado nacido de una Constitución Política goza de plena legitimación socio-jurídica y, por tanto, de total independencia, autonomía y soberanía, para establecer válidamente en su territorio un orden normativo obligatorio para todos y cuyo cumplimiento habrá de llevar a la práctica, si para ello fuera necesario, por medio de la fuerza. Puesto que el poder político soberano es propio del Estado, le es inmanente, es decir, sólo en él está, sólo a él pertenece de manera exclusiva y permanente, aunque, si bien es cierto, el ejercicio de este poder corresponderá a los gobernantes, para bien o para mal, según su ideología y de las corrientes políticas de donde provengan.

I. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Cabe recordar, a manera de antecedente histórico, que la Nueva España geográfica y políticamente estaba organizada en varios reinos, gobernados por un auxiliar del virrey, quien a su vez era el representante del rey de España; cada reino se dividía en alcaldías mayores y corregimientos, a la fecha en que los insurgentes iniciaron la guerra de independencia de México, por ello la Constitución de Apatzingán de 1814 contemplaba como prioritario la unión de todas las Provincias en una sola nación independiente y soberana.

Cuatro años después de iniciada la lucha por la independencia de México, se publicó la primera Constitución Política bajo el rubro : "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

En la historia constitucional mexicana se suele considerar al manifiesto de Morelos, "Sentimientos de la Nación", como la base política de la Constitución de 1814, también conocida como la Constitución de Apatzingán.

Para la formulación de esta Constitución, Don José Ma. Morelos y Pavón convocó previamente a un Congreso Constituyente, el cual, formalmente quedó instalado en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, el 14 de septiembre de 1813; después de poco más de un año, el 22 de octubre de 1814, dicho Congreso aprobó el texto de la Constitución Política. Ésta se componía de 242 artículos y técnicamente se dividía en dos partes: una dogmática y otra orgánica. La primera, consignaba principios político-jurídicos y los derechos fundamentales del hombre; la segunda, estableció la forma de gobierno, su organización y el ejercicio del poder político.

Por otra parte, el mismo Congreso Constituyente, el 6 de noviembre de 1814, aprobó una "Acta Solemne", que declaraba la independencia de "la América Mexicana" de la monarquía española; en síntesis, proclamaba *"rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español"*¹

Debido a que la aprobación de la Constitución de 1814 se llevó a cabo durante el período de lucha por la independencia de

¹ Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1995, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995. p. 28

México, algunos autores como Emilio O. Rabasa, no le reconocen el rango de Constitución, por considerar que no reúne las características sustanciales correspondientes, a saber que :

*"1. Hubiera tenido alguna vigencia temporal; 2. Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano; 3. Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de gobierno y, 4. Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional"*²

Contra la negativa de Rabasa, considero que la Carta Fundamental de 1814 sí cumple con los requisitos mencionados por el propio autor.

En la Constitución de 1814 quedaron plasmados los principios políticos respecto a la soberanía del pueblo, los derechos del hombre, la forma republicana de gobierno y la división de las funciones del poder del Estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, principios que pueden considerarse como la base en que se apoyaron las ulteriores Constituciones mexicanas.

² Rabasa O. Emilio. Historia e las Constituciones Mexicanas. 2ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1997. p. 9

Respecto a los fundamentos ideológicos de la Constitución de que se trata, el historiador Ernesto de la Torre Villar considera que *"este ordenamiento, así como otros de América, recibieron la influencia de las corrientes políticas europeas y norteamericanas...las ideas de Locke, Hume, Paine, Montesquieu, Rousseau, Bentham, Jefferson..."*³

La Constitución de Apatzingán consignó el principio de soberanía como sigue:

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

El artículo tercero determinó la naturaleza jurídica de la soberanía, estableciendo que es imprescriptible, inajenable e indivisible.

El artículo cuarto fijó los fines por los que se instituye un gobierno y que, en síntesis, son la protección y seguridad de todos los mexicanos, quienes tendrían el derecho, en todo tiempo, de establecer el que más les conviniera, alterarlo, modificarlo y aún abolirlo. Este artículo otorgaba ya más importancia a los intereses del pueblo sobre los de la persona individual; condenaba las dictaduras, al prever el derecho del pueblo para cambiar la forma de gobierno en ejercicio de su soberanía. Además, se trata de una Constitución democrática, puesto que depositó la titularidad de la soberanía en el pueblo, como quedó establecido en el artículo quinto.

³ Citado por Rabasa O. Emilio, Op. Cit., p.14,

Respecto a los fundamentos ideológicos de la Constitución de que se trata, el historiador Ernesto de la Torre Villar considera que *"este ordenamiento, así como otros de América, recibieron la influencia de las corrientes políticas europeas y norteamericanas...las ideas de Locke, Hume, Paine, Montesquieu, Rousseau, Bentham, Jefferson..."*³

La Constitución de Apatzingán consignó el principio de soberanía como sigue:

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

El artículo tercero determinó la naturaleza jurídica de la soberanía, estableciendo que es imprescriptible, inajenable e indivisible.

El artículo cuarto fijó los fines por los que se instituye un gobierno y que, en síntesis, son la protección y seguridad de todos los mexicanos, quienes tendrían el derecho, en todo tiempo, de establecer el que más les conviniera, alterarlo, modificarlo y aún abolirlo. Este artículo otorgaba ya más importancia a los intereses del pueblo sobre los de la persona individual; condenaba las dictaduras, al prever el derecho del pueblo para cambiar la forma de gobierno en ejercicio de su soberanía. Además, se trata de una Constitución democrática, puesto que depositó la titularidad de la soberanía en el pueblo, como quedó establecido en el artículo quinto.

³ Citado por Rabasa O. Emilio, *Op. Cit.*, p.14,

En cuanto a la relación del Estado mexicano frente al exterior, el artículo noveno estableció que: *"Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones."*

El artículo noveno antes citado contiene dos principios fundamentales como derechos de todo Estado, a saber: el de no intervención y el de invalidez jurídica de la fuerza como causa generadora de derechos.

La Constitución de Apatzingán reflejó una avanzada tendencia humanista, puesto que consignó de manera amplia los derechos fundamentales de la persona humana, que en síntesis son los de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, adoptando así los conceptos emanados de la revolución francesa y consignados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Como forma de gobierno, la Constitución de 1814 eligió la que consideró más vinculada al pueblo, a saber: un gobierno republicano y representativo nacional (artículo quinto).

Las autoridades supremas del Estado mexicano eran el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, jerárquicamente equivalentes, aunque se otorgó supremacía al Congreso por considerarlo más próximo a la soberanía del pueblo; por esta razón los otros dos poderes estuvieron dependientes del Supremo Congreso. Por tal predominio, considero que el sistema de gobierno adoptado en esta Constitución fue de rasgos parlamentarios, conforme a la clasificación hecha por

la teoría política, respecto a los diferentes tipos de gobierno, partiendo de la primacía de alguno de los poderes establecidos.

A continuación me refiero a lo establecido en la Constitución de 1814 sobre el Poder Ejecutivo Federal, del cual tratan sus capítulos X, XI y XII en los que se le denomina como el Supremo Gobierno.

CAPITULO X.

Del Supremo Gobierno

El Supremo Gobierno se depositó en tres individuos iguales en autoridad, alternando entre ellos la presidencia, cada cuatro meses (Art.132).

De dichos tres individuos, cada año alguno de ellos dejaría de ser miembro del Supremo Gobierno. Para ello, el Congreso cada año realizaría un sorteo, para determinar al individuo que dejaba de ser miembro del Supremo Gobierno y designaba a otra persona en su lugar, conforme al procedimiento señalado en los artículos del 151 al 155 del capítulo XI (Art. 133).

El Supremo Gobierno tendría como auxiliares a tres Secretarios: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno y durarían cuatro años en su cargo (Art. 134).

Tanto los integrantes del Supremo Gobierno como los Secretarios podrían reelegirse, siempre y cuando hubiera transcurrido un trienio para los primeros y cuatro años para los segundos (Art. 135).

Para evitar el nepotismo, se prohibió a los parientes de los funcionarios antes señalados, formar parte del Supremo Gobierno (Art. 139).

Los integrantes del Supremo Gobierno no podrían sin licencia del Congreso, abandonar su residencia (Art.141).

A falta de uno de los integrantes del Supremo Gobierno, los dos restantes seguirían en funciones, pero si faltaren dos, entonces el que quedara daría inmediatamente aviso al Supremo Congreso, para que tomara las medidas correspondientes (Art. 142).

Cada Secretario debería contar con un libro de actas y acuerdos para asentar los correspondientes que tomara el Supremo Gobierno, y con la firma del respectivo Secretario (Art. 143).

Los documentos de mayor importancia deberían ser firmados por los tres integrantes del Supremo Gobierno y por el Secretario correspondiente; las de menor importancia podían ser firmadas únicamente por el Presidente en turno y por el Secretario respectivo. Sin estas formalidades, los documentos carecerían de validez legal (Art. 144).

Los Secretarios serían personalmente responsables por la expedición de decretos, órdenes y otras autorizaciones del Supremo Gobierno que fueran contrarios a la Constitución y a las leyes promulgadas. De estas infracciones conocería el Supremo Congreso e integraría las constancias correspondientes. El presunto infractor sería suspendido y su expediente remitido al Supremo Tribunal de Justicia para que, previo juicio de residencia y seguido el proceso, se dictara sentencia apegada a derecho (del Art. 145 al 150).

CAPITULO XI.

De la elección de individuos para el Supremo Gobierno.

El Supremo Congreso, en sesión secreta y mediante escrutinio, formaría tres ternas de candidatos. Hecha la elección la

sesión debía continuar en público, dando a conocer al pueblo las personas elegidas. Como siguiente paso, el Supremo Congreso, por mayoría de votos, elegiría de entre las tres ternas a tres individuos, uno a uno. A falta de pluralidad absoluta de sufragios, se realizaría una segunda votación, en la cual sólo participarían los candidatos que hubieran alcanzado mayor número de votos y, en caso de empate decidiría la suerte (del Art. 151 al 154).

Como requisito solemne, los candidatos electos debían prestar juramento al Supremo Congreso de: defender la religión católica; sostener la causa de la independencia; observar y hacer cumplir la Constitución; desempeñar con amor y lealtad el cargo conferido; trabajar por el bien y la prosperidad de la Nación. En seguida, el presidente del Supremo Congreso en nombre de éste, haría a los candidatos la siguiente advertencia: "Si así lo hicieréis, Dios os lo premie y si no, os lo demande" (Art. 155).

Por lo que toca a los Secretarios, el Supremo Congreso también los nombraba, a propuesta del Supremo Gobierno, pero por vez primera, serían nombrados directamente por el Supremo Congreso (Art. 159).

CAPITULO XII

De la autoridad del Supremo Gobierno.

El Supremo Gobierno tendría facultades para:

- declarar la guerra y acordar la paz; celebrar tratados internacionales de comercio y diplomáticos con naciones extranjeras, de ello daría cuenta al Supremo Congreso. (Art. 159)

- organizar las fuerzas armadas; velar por la tranquilidad interior y la defensa exterior del Estado, de lo cual daría cuenta al Supremo Congreso. (Art. 160)

- tener bajo su cuidado la industria militar, su fomento y desarrollo. (Art. 161)

- establecer plazas para puestos militares y de hacienda. (Art. 162)

- suspender empleados nombrados por el Supremo Gobierno, por haber cometido irregularidades, así como a los empleados nombrados por el Supremo Congreso; en el primer caso, el expediente sería turnado al tribunal competente y, en el segundo supuesto, se remitiría al Congreso para que determinara si procedía o no formación de causa (Art. 164).

- vigilar que los reglamentos de población y demás disposiciones legales fueran observados y que también fueran respetados los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos (Art. 165).

El Supremo Gobierno no podía:

- arrestar a ciudadanos por más de 48 horas (Art. 166).

- remover a empleados públicos; tampoco desempeñar funciones judiciales (Art. 167).

- ir al frente de las fuerzas armadas, excepto en circunstancias extraordinarias, en este caso, debía contar con la aprobación del Supremo Congreso (Art. 168).

- dispensar la observancia de las leyes ni interpretarlas (Art. 169).

El Supremo Gobierno estaría obligado:

- a cumplir las disposiciones del Supremo Congreso en materia de hacienda, por tanto, no podía variar el número de plazas, ni grabar

con pensiones al Erario Público, ni alterar el sistema de recaudación y aplicación de rentas. Sin embargo, sí podría disponer de cantidades para gastos secretos, de lo cual tendría conocimiento el Supremo Congreso (Art. 170).

- a presentar programas al Supremo Congreso en materia de hacienda, de guerra y de cualquiera otra, así como de sus respectivas.

- a informar semestralmente al Supremo Congreso sobre los ingresos y egresos y el remanente. Además, rendir un informe anual sobre los mismos conceptos, sustentándolo en documentos, para su aprobación o no del Supremo Congreso (del Art. 172 al 174).

Características de la Constitución de 1814, principalmente en lo que concierne al Supremo Gobierno.

Por primera vez en México, la Constitución de 1814 estableció la división del poder público del Estado, para su ejercicio en Supremo Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. El segundo funcionaría como un órgano colegiado integrado por tres individuos, que alternarían en la presidencia del mismo, cada cuatro meses. Y con el fin de que estos cargos no fueran codiciados y tampoco sus integrantes se perpetuaran en el poder, fue la razón por la que se estableció la modalidad, novedosa en esa época, de que alguno de dichos tres integrantes, cada año dejaría de desempeñar el cargo, correspondiendo al Supremo Congreso designar al sustituto, por sorteo.

En cuanto a la reelección, tanto de los integrantes del Supremo Gobierno como de los Secretarios, sería procedente

siempre y cuando hubieran transcurrido los plazos establecidos en la Constitución.

También la Carta Magna de 1814, combatió el nepotismo, pues prohibía a los familiares de los funcionarios del Supremo Gobierno que formaran parte del mismo. Así mismo cuidó que la gestión del Supremo Gobierno fuera transparente.

Respecto al sistema de gobierno establecido por la Constitución de que se trata, puede ser considerado de tipo parlamentario, por la preeminencia que otorgaba al Supremo Congreso respecto a los otros dos Poderes establecidos, tanto en su nombramiento como en su rendición de cuentas. Así mismo, el Supremo Gobierno no tendría facultades para iniciar ni para vetar leyes, sino sólo para ejecutarlas.

De entre los juramentos que debían hacer los miembros electos del Supremo Gobierno se destaca el siguiente: sostener la causa de la independencia.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, ya se vislumbraba la figura del referendo por parte de los Secretarios del Supremo Gobierno.

Estableció dicha Constitución una estructura orgánica constitucional, al consignar un gobierno republicano y representativo, emanado del pueblo. Así mismo, consignó la soberanía y los derechos de la persona humana; y finalmente, los principios fundamentales de todo Estado Soberano, a saber: el de no intervención y el de la invalidez jurídica de la fuerza como causa generadora de derechos.

II. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Marco Histórico Político.

"...Los años de guerra violenta habían destruido la economía del país...los años de la revolución habían dado lugar...al surgimiento del ejército como nuevo grupo dominante..."⁴

En noviembre de 1820, Iturbide ocupaba el cargo de jefe del ejército virreinal para combatir al ejército insurgente de Vicente Guerrero; sin embargo, astutamente no llevó a cabo su misión, sino por el contrario, de acuerdo a sus personales planes, se unió al ejército insurgente que luchaba por la independencia de México.

Plan de Iguala. Iturbide y Guerrero firmaron el Plan de Iguala, que consignaba los siguientes objetivos de la lucha insurgente: religión, unión e independencia.

La única religión sería la católica; se respetarían los fueros y privilegios de los nobles y del clero; la monarquía seguiría como sistema de gobierno, incluso en dicho documento, se invitaba a Fernando Séptimo para que se ciñera la corona, u otro miembro de la casa reinante de España. Igualmente, se pedía la unión entre europeos, criollos e indígenas que habitaran en el territorio. El gobierno provisional estaría a cargo de una junta de regencia con facultades para designar al soberano y para convocar a un Congreso General que redactara y aprobara la Constitución Política del nuevo imperio. (Considero que por los motivos de ambición personal de Iturbide, la Constitución de 1814 no sería tomada en cuenta

⁴ Daniel Cosío Villegas et al. Historia general de México, tomo 1, 3ª edición. El Colegio de México, México, 1981. p. 634 y 635.

como antecedente de la nueva Constitución Política que se pretendía establecer en México).

Con base en el Plan de Iguala, el ejército insurgente enfrentó al ejército español, y finalmente, el 21 de agosto de 1821, el virrey español O'Donojú fue sitiado en la ciudad de Veracruz y como consecuencia de ello, se firmaron los tratados de Córdoba, en los que se aceptó la independencia de México del reino de España; la monarquía como forma de gobierno de la nación mexicana; y el armisticio de las tropas españolas.

El 27 de septiembre de 1821, el ejército mexicano hacía su entrada triunfal a la ciudad de México. Enseguida, se procedió a establecer una Junta Provisional de Gobierno, que quedó integrada por Iturbide, O'Donojú y representantes del alto clero. De esa Junta, quedaron excluidos los primeros jefes insurgentes, a quienes sólo se dio participación en las diputaciones provinciales y ayuntamientos.

La Junta Provisional de Gobierno convocó a un Congreso General para los efectos señalados, el cual quedó instalado el 21 de febrero de 1822; sin embargo, ese mismo mes, las cortes de España declaraban nulos los tratados de Córdoba. Este acontecimiento sirvió de motivo a los seguidores de Iturbide, para presionar al Congreso a declararlo Primer Emperador de México.

El nombramiento de Iturbide dio origen a un movimiento contra el régimen monárquico. Iturbide, en su afán de detenerlo, hizo apresar a 15 diputados opositores, con lo cual el Congreso estuvo en desacuerdo. Como respuesta, Iturbide decretó su disolución.

Para enero de 1823, por vez primera aparecería Antonio López López de Santa Ana en la ciudad de Veracruz con el

lanzamiento de un Plan republicano, que rápidamente tuvo aceptación por todo el país, lo que obligó a Iturbide a abdicar la Corona.

A la caída del imperio se estableció otro gobierno provisional, que integraron Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete.

El Congreso fue reestablecido el 7 de marzo de 1823 y en su primera sesión decretó nulo el nombramiento de Iturbide como emperador de México; también declaró insubsistente la forma monárquica de gobierno que había sido aceptada por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.⁵

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Federalistas y centralistas. Los integrantes del Congreso coincidían en adoptar la forma republicana de gobierno, pero el debate se centraría en torno al sistema de gobierno: central o federal.

Los centralistas se oponían a la institución de un sistema de república federal formada por entidades independientes y soberanas que estuvieran representadas en el Congreso por el Senado; admitían que éste fuera un órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y que se ampliaran a las diputaciones provinciales sus facultades sobre las que ya tenían. El diputado centralista José María Becerra argumentaba que, para establecer el sistema Federal se requería la voluntad general de la nación y que no bastaba con

⁵ Daniel Cosío Villegas et al. *Op. Cit.*, pp. de la 638 a la 644.

presuponerla. Por su parte, Fray Servando Teresa de Mier consideraba que las provincias no contaban con los elementos necesarios para ser considerados Estados Soberanos; propugnaba por la creación de Congresos que velaran por su respectiva prosperidad interior, entre tanto las provincias irían madurando y progresando en el camino de la libertad, entonces, sería el momento de revisar su Constitución para ampliarles sus facultades y así sucesivamente, hasta que alcanzaran su perfección social.⁶

Por su parte, los federalistas, entre ellos el diputado Ramos Arizpe, arguyen a favor de una república federal, ya que todo sistema de gobierno central se presta a la opresión, al despotismo y a la arbitrariedad.

El diputado Manuel Crecencio G. Rejón, partidario del federalismo, se pronunció ante el Congreso de la siguiente manera:

*"las provincias se hallan en la mayor efervescencia. Todas claman por el gobierno republicano federado...jamás podrán quedar contentas con que se den a las diputaciones provinciales esas mezquinas atribuciones que...pretende aumentarles sobre las que actualmente tiene. ¿Cómo podrán estos pueblos tranquilizarse con esta medida, cuando lo que quieren es que se les reconozca como Estados Federales."*⁷

⁶ Sayeg Helú, Jorge. El constitucionalismo social mexicano. Tomo I. 2ª Edición. Editado por el Institución Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM). México. 1987. p.238.

⁷ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.* pp. 231 y 232.

Debido a la posición centralista de la mayoría en el Congreso, los diputados de las provincias lo desconocieron y únicamente lo consideraron como convocante para un segundo Congreso Constituyente, éste, previa convocatoria quedó instalado el 7 de noviembre de 1823.

Las figuras más sobresalientes del nuevo Congreso Constituyente fueron Guridi y Alcocer – y Ramos Arizpe; el primero como Presidente de dicho Congreso y el segundo, como Presidente de la Comisión de Constitución. Para el día 20 del mismo mes, se presentó el proyecto de Acta Constitutiva en cuarenta artículos, que establecía la república federal como sistema de gobierno, en los siguientes términos:

Art. 6º . Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...

Sobre las citadas corrientes políticas, Emilio Rabasa expresa:

*"Los constituyentes...tomaron decisiones que suscitaron la división permanente de los dos partidos principales en nuestra historia: centralistas y federalistas en 1824, conservadores y liberales en 1856-1857, reaccionarios y revolucionarios en nuestro siglo."*⁸

Escuchados los argumentos de los representantes de ambas corrientes, el Congreso aprobó los artículos 5º. Y 6º. del proyecto de

⁸ Rabasa O. Emilio. Op. Cit. p. 16 .

Acta Constitutiva. Respecto a esta aprobación, Emilio Rabasa opina:

*"En apoyo a los federalistas existían dos hechos que fortificaban su posición: el poco éxito de la Constitución de Cádiz, que también podría atribuirse a la concepción centralista incluida en ese código político, y el fracaso de Iturbide..."*⁹

Integración del Supremo Poder Ejecutivo en el Acta Constitutiva.

Otra cuestión que vendría a dividir a los constituyentes era la relativa a la integración del Poder Ejecutivo, toda vez que a la caída de Iturbide, el Poder Ejecutivo se había depositado, de manera provisional, en tres individuos que alternarían mensualmente en la presidencia.

Ante las posiciones divididas de los constituyentes respecto a depositar el Ejecutivo en una persona o en una pluralidad de individuos, el artículo quince del Acta Constitutiva asentó que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría por la Constitución en un individuo o individuos que la misma señalará.

El 31 de enero de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva que en definitiva se integró con treinta y seis artículos. En ella se delineaba la estructura constitucional de la nación mexicana, tanto dogmática como orgánicamente. Su parte dogmática consignó principios de representación del pueblo; la parte orgánica estableció como forma de gobierno una república representativa popular federal; la división de poderes en Legislativo,

⁹ *Ibidem* . p. 28.

Ejecutivo y Judicial, así como la forma de gobierno que debían adoptar los Estados Federados.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Transcurridos nueve meses de haberse aprobado el Acta Constitutiva, el Congreso Constituyente, previa discusión del proyecto de la primera Constitución Política de México, el 3 de octubre de 1824 aprobó en forma definitiva la Constitución en ciento setenta y un artículos que consignaban los mismos principios del Acta Constitutiva. Esta Constitución no tuvo modificaciones desde su entrada en vigor hasta su abrogación en 1835.

La Constitución de 1824 constaba de siete títulos:

- el primero se refería a la libertad, independencia, superficie del territorio y a la religión católica y apostólica (Art. 1-3).
- el título segundo adoptó como forma de gobierno la república representativa popular federal; la federación se integró con diecinueve Estados y cuatro Territorios; y estableció la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 4-6).
- el título tercero contenía las disposiciones sobre el Poder Legislativo depositado en un Congreso General dividido en dos Cámaras: de Diputados y Senadores. Los primeros serían elegidos por los ciudadanos de los Estados; los segundos por las legislaturas de cada Estado (Art. 7-24).
- el título cuarto comprendía las disposiciones sobre el Supremo Poder Ejecutivo, al que me refiero más adelante de manera específica (Art. 73-122).

- el título quinto contenía las disposiciones sobre el Poder Judicial de la Federación, depositado en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.
- El título sexto estableció los derechos y las obligaciones de los Estados federados y su forma de gobierno.
- El último título, el séptimo, prescribió lo concerniente a la observancia, interpretación y reformas a la Constitución y al Acta Constitutiva. El artículo 171 estableció: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados."

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en la Constitución de 1824.

A continuación hago una breve exposición de las disposiciones relevantes del título cuarto que corresponde al Poder de que se trata.

La Constitución de 1824 depositó este poder en un solo individuo, el Presidente de la República, e instituyó a un Vicepresidente para suplir al primero en los casos de su imposibilidad física o moral (Art. 74-75).

Para ocupar estos cargos era suficiente ser mexicano por nacimiento y tener 35 años. Su reelección era posible, una vez transcurridos cuatro años de haber cesado en sus cargos (Art. 76-77).

La elección del Presidente y del Vicepresidente era en

verdad un procedimiento complicado y estaba establecido en los artículos del 79 al 91; en efecto, cada legislatura local elegiría un candidato. El acta de esa elección sería enviada al Consejo de Gobierno. Después, ante las dos Cámaras serían abiertos los sobres que contenían los resultados de dicha elección de candidato por parte de las legislaturas de cada Estado. En seguida, la Cámara de Diputados nombraría una Comisión integrada de un diputado por cada Estado, la cual verificaría el computo en dichas elecciones de las legislaturas de cada Estado e informaría a la propia Cámara sobre los resultados. Finalmente se contemplaron diversos supuestos en los cuales la Cámara de Diputados haría la declaración sobre la elección del Presidente y Vicepresidente de la República.

Los cargos de Presidente y Vicepresidente tendrían una duración de cuatro años y al tomar posesión de los mismos prestarían juramento ante el Congreso de guardar y hacer cumplir la Constitución y las leyes generales (Art. 95-100).

Serían prerrogativas del Presidente: proponer, a través de la Cámara de Diputados, leyes o reformas; hacer observaciones a las leyes y decretos del Congreso; durante el desempeño de su cargo no podía ser acusado ni civil ni penalmente, excepto por los delitos que mencionaba el artículo 38 de la Constitución (traición a la Patria); tampoco podía ser acusado en el año siguiente de haber cesado en su cargo (Art. 105-108).

En cambio, el Vicepresidente podía ser acusado de los delitos que cometiera, solamente ante la Cámara de Diputados (Art. 109).

Las atribuciones del Presidente de la República eran las siguientes: publicar, circular y hacer guardar leyes y decretos del Congreso; expedir reglamentos, decretos y dar ordenes para cumplir la Constitución y el Acta Constitutiva; hacer cumplir las leyes y decretos cuyo fin fuere conservar la federación, la independencia en lo exterior, la unión y la libertad en el interior; nombrar y remover a los Secretarios de Despacho; cuidar las recaudaciones e invertir las contribuciones federales; nombrar funcionarios de hacienda, a los representantes diplomáticos, cónsules, coroneles y a otros oficiales superiores del ejército, para lo cual requería la aprobación del Senado y, en receso de éste, del Consejo de Gobierno; nombrar jueces y promotores fiscales de entre las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia; conceder retiros y licencias a militares; disponer de la milicia armada para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación previo acuerdo del Congreso; declarar la guerra previo decreto del Congreso; conceder patentes; intervenir en negociaciones diplomáticas; celebrar tratados cuya ratificación podía llevar a cabo sólo con la previa aprobación del Congreso; recibir la acreditación de representantes de otras naciones; pedir al Congreso que prorrogara sus sesiones; cuidar de que la justicia se administrara pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación y de que sus sentencias fueran ejecutadas conforme a la ley; imponer castigos económicos a los empleados federales; intervenir en asuntos político-religiosos previa opinión del Congreso o del Senado o de la Corte Suprema de Justicia, según los casos que señalaba el propio artículo constitucional (Art. 110).

Las restricciones impuestas al Presidente de la República consistieron en que éste no podría: mandar personalmente las fuerzas armadas sin el consentimiento del Congreso; privar a nadie de su libertad, ni imponer penas; tener a personas arrestadas por más de cuarenta y ocho horas sin ponerlas a disposición de los jueces competentes; ocupar propiedades, perturbar a los dueños en sus posesiones, usar o aprovecharse de sus bienes, a no ser por causa de utilidad pública, para lo cual debía contar con la aprobación del Senado y previo el pago de la indemnización correspondiente; impedir elecciones; salir del territorio nacional, inclusive un año después de haber cesado en el cargo, sin permiso del Congreso (Art. 112).

Del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno, órgano colegiado, estaría formado por la mitad del Senado, o sea, uno por cada Estado. Entraría en funciones solamente cuando el Congreso estuviera en receso.

Las atribuciones del Consejo de Gobierno serían las siguientes: dar su aprobación al Presidente para utilizar las fuerzas armadas en defensa de la seguridad interior y exterior de la federación; aprobar los empleos conferidos por el Presidente; nombrar dos individuos para que, conjuntamente con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejercieran provisionalmente el Supremo Poder Ejecutivo, cuando el Presidente de la República o Vicepresidente estuviera temporalmente impedidos, entre tanto fueran hechas las elecciones correspondientes; recibir el juramento del Supremo Poder Ejecutivo; dar respuestas a consultas del

Presidente en asuntos político-religiosos (Art. 116).

De los Secretarios de Despacho.

El número de Secretarios sería determinado por una ley; estaban obligados a firmar los reglamentos, decretos u órdenes del Presidente que correspondieran a su respectivo ramo y sin este requisito no serían obedecidos. También eran responsables si con su firma autorizaban actos del Presidente de la República que contravinieran a la Constitución, a las leyes generales y a las Constituciones de los Estados. Finalmente debían rendir cuentas, ante el Congreso, sobre el estado o situación de su respectivo ramo (Art. 122).

Por lo que toca a la integración de la Constitución de 1824, Sayeg Helú señala que, ésta no consideró todos los valiosos principios que había consignado la Constitución de Apatzingán de 1814.

Considera dicho autor, que la expresión ideológica de la Constitución de 1824 fue intermedia entre el progreso y retroceso, por lo que se le ha considerado como una Constitución moderada; en efecto, contiene escasas referencias dogmáticas, que guardan una gran desproporción respecto a la parte orgánica, puesto que del artículo sexto al ciento cuarenta y cuatro se ocupa de la estructura y organización del Poder Público, de su división para su ejercicio, estableciendo algunos frenos y contrapesos, siguiendo en ello a las ideas de Montesquieu, quien en su libro "*Espíritu de las Leyes*", expresa:

"Todo estará perdido... si el mismo hombre o el mismo

*cuerpo de los principales o de los nobles, o de un pueblo, ejerce los tres poderes: hacer las leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar los crímenes y las diferencias de los particulares; ya que todo hombre que tiene el poder, está tentado a abusar de él...para que no pueda abusarse del poder, se hace necesario que el poder frene al poder".*¹⁰

En cuanto a la forma de gobierno, la Constitución de 1824 adoptó la de república federal representativa popular, pero no depositó la soberanía en el pueblo, como sí lo había hecho la Constitución de 1814, sino que solamente consignó la soberanía como aspecto externo de la nación y de los Estados federados respecto a su administración.

El Estado mexicano quedó constituido como república, en cuanto que sus gobernantes debían ser nombrados directa o mediatamente por el pueblo; como república federal, en cuanto se formó por Estados libres, independientes y soberanos, unidos por un pacto federal y, por tanto, sus gobiernos sujetos a lo establecido en la Constitución; como república federal representativa popular, en cuanto que el sufragio sería llevado a cabo por la población, aunque no estableció el voto directo, pues la elección de Diputados, Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República y demás autoridades judiciales debían ser electos por las legislaturas de los Estados.

¹⁰ Citado por Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. , p. 250 y 251.

Respecto al Supremo Poder Ejecutivo, los constituyentes establecieron en la Constitución el régimen presidencialista, depositándolo en una sola persona, el Presidente de la República, igualmente establecieron la vicepresidencia que igualmente se depositó en una sola persona, para suplir al primero en sus ausencias.

La Constitución de 1824 consignó la posible reelección de los cargos públicos, a condición de que hubieran transcurrido los plazos establecidos en la misma.

Opina Sayeg Helú, que la institución del Vicepresidente estorbaba a la unidad de acción del Presidente de la República, porque se trataba de dos individuos que habían contendido por el mismo cargo, pero tal vez con ideas distintas y hasta contrarias.

Como ha quedado expuesto, las facultades del Presidente de la República eran muy amplias y de enorme peso en lo económico como en lo político, lo cual, a pesar de los frenos y contrapesos establecidos, vino a marcar el inicio de la imposición del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, ello con el consecuente alejamiento del sistema democrático de gobierno.

Conforme a la opinión de los autores de derecho constitucional, la Constitución de 1824 tomó como modelo a la norteamericana, pero también implantó principios ideológicos emanados de la revolución francesa e ideas de las doctrinas de Rosseau, Montesquieu, Washington, entre otros. Lo anterior, consta

en el mensaje que el propio Congreso General Constituyente dirigió a los habitantes de la federación, el 4 de octubre de 1824.¹¹

Esta Constitución y el Acta Constitutiva correspondiente *"...fueron copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812. La importación del federalismo fue de la norteamericana, en tanto que la intolerancia religiosa, la soberanía nacional, etcétera, se tomaron de la de Cádiz...También Lucas Alamán, el historiador conservador, habla de la calca de la Constitución americana, a la que simplemente, se añadieron ciertas tradiciones españolas para formar la nuestra de 1824."*¹²

A pesar de las opiniones vertidas, lo cierto es que la Constitución de referencia, marcó el nacimiento de la nación mexicana, puesto que fue la primera Carta constitucional de México independiente. El Acta Constitutiva que le precedió, reviste también importancia histórica, en cuanto que vino a ser el primer documento de naturaleza constitucional del Estado mexicano.

De acuerdo a la clasificación de las constituciones, tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824 son documentos constitucionales de naturaleza rígida, puesto que la primera estableció que sólo podía variarse en el tiempo y términos que prescribiera la Constitución General (Art. 35); y la segunda establecía la tajante prohibición señalada en el artículo 171 antes transcrito.

En la práctica, la Constitución de 1824 tropezó con enormes dificultades; se multiplicaron las luchas políticas internas, las

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1995. 19ª edición. Editorial Porrúa. México. 1995. pp. 161 – 167.

¹² Citado por Rabasa O. Emilio. *Op. Cit.*, p. 15.

cuales acarrearón un gran desorden e inestabilidad económica y política. Fue entonces cuando comenzó a generalizarse la idea de que todos los males derivaban de la Constitución que había adoptado el sistema federalista de gobierno, por lo cual era urgente y necesaria su abrogación.

III. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.

Marco Histórico Político.

Tan pronto fue promulgada la Constitución de 1824, el país experimentó una serie de vicisitudes, a consecuencia de la implantación de un régimen de gobierno nunca antes aplicado en México. Se vivió una etapa de inestabilidad política y social, en la que abundaron los conflictos sociales; dicha estabilidad agravada, además, por los problemas económicos que ya se venían arrastrando, debido al desgaste de la guerra de independencia.

Para Emilio Rabasa, uno de los motivos que contribuyó también a originar tal inestabilidad, fue el complicado procedimiento que establecía la Constitución de 1824, respecto a la elección e integración del Supremo Gobierno, formado por un Presidente y un Vicepresidente, lo cual daba lugar a frecuentes discrepancias ideológicas y políticas entre uno y otro, *"en forma tal que durante los primeros diez años de independencia hubo ocho presidentes."*¹³

Aunado a lo anterior, los Estados, se dejaron llevar en exceso por la soberanía que se les otorgaba y por la autonomía en

¹³ Rabasa O. Emilio. Op. Cit. , p. 34

cuanto a su administración y régimen interior, y se hicieron ajenos a la situación del Gobierno Federal respecto a las deudas económicas, problemas fiscales y demás asuntos relacionados con la hacienda pública, hasta el punto de que hubo necesidad de recurrir a la iglesia como fuente de ingresos del Estado mexicano.

En medio de esas circunstancias, en 1833 el general Antonio López de Santa Anna ocupaba el cargo de Presidente de la República y Valentín Gómez Farías, el de Vicepresidente. En ese mismo año, éste último asumió la presidencia, debido a que Santa Anna se había retirado a su hacienda de Manga de Clavo, como lo haría en otras ocasiones.

Gómez Farías, de corte liberal comenzó a proyectar conjuntamente con la V legislatura una serie de disposiciones encaminadas a evitar la intromisión de la iglesia en asuntos del gobierno civil. También tocaba a la esfera eclesiástica, que tenía una gran riqueza acumulada durante el siglo XVIII y mediados del XIX, la cual no circulaba (manos muertas), y ello se traducían en que el Estado no percibía ingreso alguno por concepto de impuestos; además, la iglesia era el enemigo natural de los liberales, en un país católico.

La actitud de Gómez Farías hacia la iglesia dividió la opinión de las corrientes políticas y del pueblo de México. Los políticos, desde fines de los años veinte se habían agrupado en dos tendencias respecto a los asuntos del clero: los que defendían el postulado "libertad y progreso", los cuales consideraban necesario

arrebatarse el poder temporal a la iglesia; y los defensores de las premisas "orden público y religión." ¹⁴

Los grupos políticos se dividieron en dos principales partidos: liberales y conservadores. Los primeros – integrantes de la logia masónica yorkina -- "*...que propugnaban en cuanto a la forma de gobierno la República democrática y federativa...*" Los segundos – integrantes de la logia masónica escocesa – "*...que adoptaban el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinaron hacia la forma monárquica; defendían los fueros y privilegios tradicionales...*" ¹⁵

Entre las reformas que el Presidente sustituto Gómez Farías y la V legislatura pretendían llevar a cabo en abril de 1833, se encontraban, en términos generales, las siguientes: suspender la obligación del pago de diezmos; abolir el fuero militar; desamortizar los bienes del clero; secularizar la enseñanza; incautar los bienes al clero; reformar las órdenes religiosas y dar al gobierno el ejercicio del patronato real.

Esas reformas ya habían sido manifestadas en diversas Constituciones locales desde 1823. Los grupos conservadores las tomaron como afrentas, por lo que pidieron la inmediata intervención de Santa Anna para que regresara y actuara contra dichas disposiciones liberales. Para tal efecto, el 25 de mayo de 1834 los conservadores firmaron el "Acta del Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca", en ella se le pedía formalmente a Santa Anna

¹⁴ Daniel Cosío Villegas et al., *Historia General de México, tomo 2*, 3ª edición. El Colegio de México, México, 1981, pp. 754 y 755

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.*, p. 199

dejar sin efecto las reformas iniciadas y destituir a los diputados y funcionarios que hubieran intervenido en la elaboración de las mismas. *"...Santa Anna regresó...despidió a Gómez Farías y suspendió la legislación reformativa en mayo de 1834."*¹⁶

Respecto a la actuación de Santa Anna, procede señalar que la Constitución vigente de 1824 no establecía que el Ejecutivo Federal tuviera facultad para desconocer los actos del Congreso; pero, Santa Anna violó la Constitución, cuando declaró sin efecto las actuaciones del Congreso.

El 4 de enero de 1835, la entrante VI legislatura, integrada en su mayoría por conservadores, inició sus sesiones; de inmediato, revisó lo actuado por la anterior legislatura y por Gómez Farías; formalmente destituyó a éste mediante una ley expedida el 28 de febrero de 1835. Para esa fecha se consideraba fracasado el federalismo; la población expresaba su descontento y aumentaban los seguidores contra el régimen.

En tales circunstancias, Lucas Alamán emprendió las siguientes maniobras: invitó a muchos cuerpos representativos de pueblos y Estados a realizar una protesta pacífica, para pedir nuevas elecciones o bien la restauración de la monarquía. Los principios que formulaba eran los siguientes:

" Es el primero, conservar la religión católica...sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos...estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo... contra los

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 200

*ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular."*¹⁷

Cabe recordar que el partido conservador aceptaba el centralismo, y la oligarquía e igualmente se inclinaba hacia la forma monárquica de gobierno. Funcionarios del gobierno de Santa Anna, por mandato de éste, divulgaban la necesidad de redactar una nueva Constitución, para solucionar los problemas y males que derivaban de la Constitución de 1824. También varios Estados de la república elaboraban planes para cambiar de gobierno, de federal a central; sin embargo, los conservadores, con Santa Anna a la cabeza, encontraban el obstáculo establecido en el artículo 171 de la Constitución de 1824, pues éste prohibía la eliminación de la forma de gobierno republicano representativo popular y federal. Sin embargo, Santa Anna, una vez más violó la Constitución vigente, y el 2 de mayo de 1835 expedía una ley que expresaba lo siguiente:

*"...en el Congreso General residen, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma nación sin las trabas y moratorias que aquélla prescribe".*¹⁸

Tal era la actuación de Santa Anna, en contra de su propio gobierno; a petición del primero, el Consejo de Gobierno convocó al

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.*, p. 199

¹⁸ Rebasa O., Emilio. *Op. Cit.*, p.38.

Congreso General a sesiones extraordinarias, para que del 19 al 23 de junio de 1835, se discutieran las manifestaciones a favor y en contra del federalismo y también del centralismo. El resultado de estas sesiones no fue el esperado, porque el Congreso seguía sosteniendo que carecía de facultades para alterar la Constitución de 1824. En el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso iniciadas el 16 de julio de 1835, ante la fuerte presión del Ejecutivo Federal, el Congreso se instituyó como Congreso Constituyente; este acto venía a ser la consumación de la violación del artículo 171 de la Constitución de 1824, puesto que el 9 de septiembre el Congreso se declaraba *"investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo"*.¹⁹

En seguida, la Comisión de Constitución nombrada por el Congreso formuló proyecto de las Bases Constitucionales, mismas que fueron aprobadas el 2 de octubre y publicadas el 23 del mismo mes de 1835, bajo el rubro de "Bases para la nueva Constitución", formada de catorce artículos que consignaban los principios soportes de las "Siete Leyes Constitucionales". Estas Bases marcaban el fin del federalismo. En su breve articulado resaltaba la creación de un nuevo poder, el Supremo Poder Nacional, que fungiría como arbitro y controlador de los tres poderes; se estableció el sistema centralista de gobierno y, por tanto, el territorio nacional fue dividido en Departamentos en lugar de los Estados, los cuales serían regidos por Gobernadores que quedaban sujetos al Poder Ejecutivo de la nación. Con la disolución de las legislaturas de los Estados y la

¹⁹ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.* p. 285.

conversión de los Estados en Departamentos y con el sometimiento de los gobernadores, "*prácticamente se inauguraba la etapa centralista en nuestra recién formada nación.*"²⁰

La Constitución Centralista de 1836, también conocida como Constitución de las "Siete Leyes", debido a que su texto se dividió en siete estatutos, no se promulgó íntegramente en un solo momento, sino que la primera de sus leyes fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, en tanto que las otras seis se aprobaron hasta el día 6 de diciembre de 1836 y fueron promulgadas el día 29 del mismo mes y año.

La primera ley se formaba de 15 artículos, referentes a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república; señalaba que éstos sólo podían ser detenidos por mandamiento de autoridad competente; no podían ser privados de su propiedad y gozarían de libertades establecidas en la Constitución. Estaban obligados a profesar la religión católica, cooperar a los gastos del Estado y defender a la Patria; entre los requisitos para ser ciudadano figuraba el de tener un capital mínimo (Art. 7); una de las causas de suspensión de sus derechos era por ser sirviente doméstico y no saber leer ni escribir (Art. 10).

La segunda ley se formaba por 23 artículos. En ella destacaba la institución del "Supremo Poder Conservador", que había contemplado el artículo cuarto de las Bases citadas. Este cuarto Poder tenía como misión declarar la nulidad de leyes o decretos, también de los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de

²⁰ Rabasa O., Emilio. *Op. Cit.* p. 41

Justicia; declararía la incapacidad física o moral del Presidente; podía suspender las sesiones de la Suprema Corte de Justicia y también del Congreso General; declararía la voluntad de la nación, cuando ésta lo requiriese; negaría y otorgaría la sanción a reformas constitucionales, calificaría elecciones, entre otras facultades (Art. 12).

El Supremo Poder Conservador sería responsable sólo ante Dios y la opinión pública (Art. 17). Estaba integrado por cinco individuos, casi siempre miembros del clero y de la milicia, quienes, en ningún caso, podían ser juzgados ni reconvenidos en sus opiniones.

En opinión de Sayeg Helú, el Supremo Poder Conservador constituyó la causa principal del fracaso de la Constitución de las Siete Leyes de 1835-1836.

La tercera ley de esta Constitución se integraba de cincuenta y ocho disposiciones; establecía lo concerniente al Poder Legislativo, integrado por una cámara de diputados y otra de senadores, con las facultades de formación de leyes, de acuerdo al procedimiento señalado en la propia Constitución.

La cuarta ley constitucional se integraba de 34 artículos, relativos a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, el cual se depositó en un Supremo Magistrado, denominado Presidente de la República. De esta ley, más adelante hago una exposición, por ser materia específica de la presente tesis.

La quinta ley constitucional se integraba de cincuenta y un artículos, que trataban sobre el Poder Judicial de la República mexicana, mismo que recaía en una Corte Suprema de Justicia, en

los Tribunales Superiores de los Departamentos y en Juzgados de primera instancia.

La sexta ley constitucional se integraba de treinta y un artículos respecto a la organización del territorio mexicano, por lo que su denominación era: *"División del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos"*. La república quedó dividida en Departamentos, éstos en Distritos y éstos, a su vez, en Partidos. Los Departamentos estaban presididos por los gobernadores nombrados por el Presidente de la República y sujetos al gobierno general y duraban en su cargo ocho años con posibilidad de reelección.

La séptima y última ley se formaba de seis artículos, donde se prevenía que, en el transcurso de seis años contados a partir de la publicación de la Constitución, no se le podían hacer modificaciones; por lo anterior, la ley se denominaba *"Variaciones de las leyes constitucionales"*.

Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

Respecto a este poder hago una exposición de los puntos principales consignados en el articulado de la ley cuarta, compuesta de treinta y cuatro artículos.

El Poder Ejecutivo se depositó en un solo individuo, "el Supremo Magistrado", denominado Presidente de la República; la duración del cargo era de ocho años, con posibilidad de reelección (Art. 1). El proceso de elección del Presidente no dejaba de ser también un tanto complicado y las fechas señaladas, para tal efecto, eran requisito para la validez de la elección; en una primera etapa, la Cámara de Diputados seleccionaría tres individuos de las ternas

propuestas por el Consejo de Gobierno, por los Ministros, por el Senado y por la Suprema Corte, respectivamente. En una segunda etapa, cada Junta departamental elegiría a uno de los tres candidatos seleccionados, remitiendo el acta de la elección a la Cámara de Diputados. En la última etapa, el Congreso General nombraría una comisión para calificar las elecciones de la Juntas departamentales, y con base en el resultado declararía Presidente de la República a la persona que hubiera obtenido más votos (Art.2). El resultado, por decreto, se comunicaría al interesado para el juramento respectivo y la toma de posesión del cargo (Art. 4-7).

El Presidente de la República podía ser reelecto en los siguientes supuestos: si era propuesto en las ternas mencionadas; si era electo en la terna propuesta en la Cámara de Diputados; y si obtenía las dos terceras partes de votos de las Juntas Departamentales (Art. 5).

En ausencia del Presidente, el cargo sería ejercido por el Presidente del Consejo, de manera interina (Art. 8 y 9).

En caso de muerte o destitución del Presidente, se elegiría a otro individuo, entre tanto, la Cámara de Senadores nombraba a un Presidente interino de entre los integrantes de una terna que propusiera la Cámara de Diputados (Art. 10 y 11).

El texto del juramento que debía emitir el Presidente era el siguiente: "Yo, N. Nombrado Presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el cargo que se me ha confiado y observaré y haré observar exactamente la Constitución y las leyes de la Nación" (Art. 12).

La incapacidad física o moral del Presidente sería declarada

por el Supremo Poder Conservador a petición del Congreso (Art. 13).

Para ser Presidente era necesario: ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos ciudadanos, tener cuarenta años cumplidos, un capital físico establecido en la Constitución, haber desempeñado cargos superiores civiles o militares, no tener antecedentes penales, y residir en la república al tiempo de la elección (Art. 14).

Las prerrogativas del Presidente eran las siguientes: sancionar leyes y decretos del Congreso General; presentar al Congreso iniciativas de leyes o decretos; no podía ser acusado durante su cargo, ni un año después, excepto por no haber prefijado el día en que se llevaría a cabo la elección de los miembros del Supremo Poder Conservador; para ser procesado era necesaria la previa declaratoria de ambas Cámaras del Congreso; libremente podía elegir a los Secretarios de Despacho y a los oradores del gobierno ante las Cámaras. El Presidente interino también tenía esas prerrogativas, excepto que sí podía ser acusado una vez transcurridos dos meses de cesar en el cargo (Art. 16 y 17).

Las atribuciones o facultades del Presidente de la República estaban establecidas en el artículo 17 que se integraba de treinta y cuatro fracciones y que consistían en lo siguiente: expedir decretos y órdenes para la mejor administración pública, la observancia de la Constitución y las leyes; formular reglamentos con la aprobación del Consejo de Gobierno; iniciar leyes y decretos con acuerdo del Consejo de Gobierno; hacer observaciones a las leyes y decretos del Congreso General con la conformidad del Consejo de Gobierno; publicar leyes y decretos del Congreso General; resolver las

peticiones de los párrafos primero y sexto del artículo doce de la segunda ley; pedir al Congreso la prórroga de las sesiones ordinarias; señalar los asuntos que debían tratarse en dichas sesiones extraordinarias, con el acuerdo del Consejo de Gobierno; negar a la diputación permanente, con acuerdo del Supremo Poder Conservador, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; tener a su cargo la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones; nombrar a los integrantes del Consejo de Gobierno; nombrar, con acuerdo del Consejo de Gobierno a los Gobernadores de los Departamentos de entre una terna que debía ser propuesta por las Juntas Departamentales correspondientes; remover y nombrar a diplomáticos, cónsules, coroneles con aprobación del Senado, y a los jefes de hacienda con aprobación de la Cámara de Diputados; nombrar empleados militares y de oficina; intervenir en el nombramiento de jueces; dar retiros, conceder licencias y pensiones; disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior; declarar la guerra con acuerdo del Congreso; celebrar concordatos con el Papa de acuerdo a lineamientos del Congreso; dirigir negociaciones diplomáticas; celebrar tratados de paz, de alianza, de neutralidad, quedando sujetos a la aprobación definitiva del Senado; recibir ministros y enviados extranjeros; vigilar la administración de justicia y prestarle auxilio para la ejecución de sentencias; suspender empleados federales; resolver, con el acuerdo del Senado lo relacionado con circulares, decretos y bulas pontificias, y tratándose de asuntos contenciosos, debía tomar en cuenta la opinión de la Suprema Corte de Justicia; conceder o negar indultos; cuidar de la fabricación de la

moneda; promover al buen gobierno de los Departamentos; contraer deudas sobre el crédito nacional con aprobación del Congreso; habilitar puertos o cerrarlos; establecer o suprimir aduanas; formar aranceles de comercio conforme a las bases que le fijara el Congreso; conceder cartas de naturalización con acuerdo del Consejo de Gobierno; dar pasaportes a mexicanos para salir al extranjero; conceder o negar el pase a extranjeros para introducirse al país; finalmente, la fracción XXXIV facultaba al Presidente para otorgar privilegios.

Al Presidente de la República le estaba impedido: mandar personalmente las fuerzas armadas sin consentimiento del Congreso y, en receso de éste, con autorización del Senado, en ese caso, cesaría su intervención en el gobierno; privar a ninguna persona de su libertad, ni imponer penas, solamente podía realizar arrestos, pero dentro de los siguientes tres días, estaba obligado a ponerlos a disposición de los tribunales competentes; realizar actos de ocupación de propiedades, salvo por causas de utilidad pública; salir del territorio nacional sin permiso del Congreso; no podía disponer del territorio nacional, ni ceder o enajenar bienes de la nación sin aprobación del Congreso; imponer contribuciones; ejecutar actos prohibidos por la Constitución; impedir o diferir elecciones; impedir o turbar las reuniones del Supremo Poder Conservador, o negarse al cumplimiento de sus resoluciones (Art. 18).

Por su parte, el Consejo de Gobierno se componía de trece consejeros: dos eclesiásticos, dos militares, y los nueve restantes de las demás clases sociales. Serían nombrados por el Presidente de la

República de entre treinta y nueve candidatos propuestos por el Congreso. (Art. 21)

El cargo de consejeros era perpetuo; su renuncia sólo obedecería a causas justas (Art. 23).

Eran atribuciones del Consejo de Gobierno: dar su dictamen en asuntos que le pidiera el Gobierno (Ejecutivo Federal); serían responsables de sus dictámenes contra la Constitución o la ley (Art. 24).

El Ministerio para el despacho de los asuntos de gobierno, estaría integrado por cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina (Art.28). El Presidente los nombraría libremente (Art. 29).

Los asuntos graves serían resueltos por el Presidente de la República en junta con los Ministros (Art. 30). También cada Ministro debía autorizar en su ramo los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, así mismo, daría cuenta al Congreso de la administración de su ramo; sería responsable por no cumplir las leyes de su ministerio, así como de los actos del Presidente que fueran autorizados con su firma y que resultaran ser contrarios a las leyes o a la Constitución (Art.32).

La Constitución de las Siete Leyes de 1835-1836, significó el triunfo de los conservadores y amarga derrota para los liberales. Con su aprobación y promulgación salieron favorecidas las clases privilegiadas: ricos, cultos, clero y la milicia.

Contra el principio de la libertad de conciencias, esta Constitución estableció, como obligación de todo mexicano, profesar

la religión católica.

Contra el principio de igualdad, estableció una determinada renta para ser ciudadano, al igual que para el desempeño de las funciones públicas de Senador, Diputado, Presidente de la República, miembro del Poder Conservador, y en general para los demás cargos.

Entre las causas de suspensión de los derechos ciudadanos, estableció el hecho de ser sirviente doméstico y también por no saber leer y escribir. Esta disposición resulta ser totalmente discriminatoria y contra el principio de igualdad. Sin embargo, lo que se puede deducir de dicha disposición, es que sólo de esa manera no podían tener derecho a votar los que se encontraren en dichas circunstancias, y que venían a ser la gran mayoría de la población.

El sistema centralista establecido en esta Constitución fue un régimen elitista, impositivo, discriminatorio y antidemocrático. En ella resalta la novedosa institución del Supremo Poder Conservador, supervisor de los otros tres poderes. Se le dotó de infalibilidad e inmunidad, puesto que no podía ser reconvenido y sería responsable sólo ante Dios. En la práctica, este supremo poder vino a estorbar al desempeño de las funciones de los demás poderes.

La Constitución en cuestión, al decretar la desaparición de los Estados independientes, libres y soberanos y sustituirlos por Departamentos dependientes del gobierno central, trajo consigo graves males a la nación.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, se fortaleció, por una parte, con la supresión del Vicepresidente, y además, con las amplísimas facultades que se le otorgaron, entre las que destacan la

de nombrar a los gobernadores de los Departamentos, e intervenir en el nombramiento de jueces, facultades que contribuyeron a la centralización del poder. Por otra parte, sin embargo, tuvo como vigilante supervisor al Supremo Poder Conservador, pues éste podía hasta decretar la nulidad de los actos del Presidente.

Los autores de derecho constitucional coinciden en que las Siete Leyes tenían como finalidad, perpetuar en el poder a las clases privilegiadas; en efecto, los conservadores aseguraban que el cambio de sistema de federal a central terminaría con los males que sufría el país, sin embargo, no fue así, lo cual expongo en el marco histórico del siguiente documento constitucional de 1843. A dicho periodo, Reyes Heróles, lo cataloga de "constitucionalismo oligárquico", porque no remedió los males, sino los agravó aún más.²¹

En términos de la teoría constitucional, la Constitución de las Siete Leyes fue un documento rígido, además de que no podía ser modificada en el transcurso de seis años, una vez publicada, pero sí después de transcurrido este plazo. También se trata de una Constitución que no se publicó íntegramente en un solo momento, sino que se promulgó en distintos lapsos de tiempo, como quedó expuesto.

²¹ Citado por Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. , p. 291.

IV. BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Marco Histórico Político.

Las Bases Orgánicas de 1843 fueron el resultado del fracaso de las Siete Leyes de 1836, que no remediaron los males, los que según los conservadores habían derivado del sistema federalista de 1824; por el contrario, como fueron favorecidas las clases privilegiadas, se incrementó la discordia política que desencadenaba frecuentemente en enfrentamientos y revueltas; aunado a ello, los problemas económicos y de política internacional, tales como la penuria del fisco, la separación e independencia de Texas, la amenaza de Yucatán de separarse a consecuencia de la supresión del federalismo, y la guerra con Francia agravaron a tal punto la situación, que se creó un panorama de una enorme inestabilidad política. Por ello la duración de esta Constitución fue de seis años, durante la presidencia del general Anastasio Bustamante, aunque en medio de interrupciones e interinatos.

Desde fines de 1837, existían cuatro corrientes políticas que tenían diversa visión para solucionar los problemas de la nación: la de los centralistas radicales, que estaban de acuerdo con la permanencia de la Constitución de 1836; otra la de los centralistas moderados que pugnaban por reformas a la Constitución, pero sin variar la forma de gobierno centralista; otra era de los liberales moderados, que insistían en retornar al sistema de gobierno federal de 1824; y por último, la corriente de los federalistas radicales, a quienes no bastaba que se volviera al federalismo, sino que

deseaban continuar con las reformas ya iniciadas en 1833 respecto al rubro eclesiástico.

Para fines de 1839 estaba avanzada la idea de que debía reformarse la Constitución de 1836, por lo cual se elaboraron dos proyectos, uno en 1840 y otro en 1842, a los que enseguida hago referencia, por situarse dentro del marco histórico de las Bases Orgánicas de 1843.

Proyecto de reforma de 1840.- Desde que tomó el cargo de la presidencia Anastasio Bustamante, en abril de 1837, había tolerado las cuatro tendencias políticas mencionadas y las había invitado a transigir para que hubiera un clima de tranquilidad y después proceder a las reformas constitucionales, una vez resuelto el problema de la guerra con Francia. Pero el partido político en el poder no estaba de acuerdo con esa actitud de Bustamante, por lo que le anunciaron que su incertidumbre, por una parte y el temor del clero por otra, los obligaría a recurrir a Santa Anna, para que los protegiera, como en 1834 los había librado de Gómez Farías.

Para hacer frente a la situación de la guerra con Francia, el presidente Bustamante salió a campaña, y en enero de 1839, Santa Anna era declarado Presidente sustituto. Se reunió con las diversas corrientes políticas y como resultado de varias juntas, se acordó que era necesario reformar la Constitución de 1836, a través del Congreso; y para el día 15 de junio Santa Anna presentó al Consejo de Gobierno una iniciativa, a fin de que el Supremo Poder Conservador declarara la voluntad del pueblo de reformar la Constitución de las Siete Leyes, sin esperar el tiempo previsto en ella, pero quedando subsistente el sistema de gobierno centralista.

46

*Proyecto de reforma de 1842.- "las Bases de Tacubaya no resolvían, sino aplazaban...las diferencias que en cuanto a la forma de gobierno separaban a los federalistas de los unitarios..."*²³

El 10 de diciembre de 1841, de acuerdo a lo establecido por las Bases de Tacubaya, se convocó al Congreso Constituyente, que realizó la sesión de apertura el 10 de junio de 1842. En ella, Santa Anna, sabedor de que el resultado de las elecciones para diputados había sido favorable a la corriente de los liberales moderados y radicales, y, por lo mismo hacían mayoría en el Congreso, se pronunció en contra del sistema federal, con estas palabras:

*"Yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de Estados independientes y soberanos es la precursora indefectible de nuestra ruina."*²⁴

El Congreso designó la Comisión de Constitución cuyos miembros coincidían en la forma de gobierno: una república popular representativa, sin embargo, tres de los siete miembros, entre ellos Mariano Otero se declaraban por el federalismo, mientras los otros cuatro eran omisos a ese respecto. Tal divergencia originó la elaboración de dos proyectos, el de la minoría que aceptaban el sistema federal, y el proyecto de la mayoría que no lo aceptaban; cabe señalar que el proyecto de la minoría, contenía también un sistema para la conservación de las instituciones, que en opinión de Sayeg Helú, posteriormente vendría a constituir el control político y

²³ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 304.

²⁴ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.* p. 312.

judicial de la constitucionalidad. Los principios correspondientes se consignaron en los artículos ochenta y ochenta y uno del proyecto de reformas de la minoría, fundamentalmente en los siguientes términos:

Art. 81. Para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I – todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los Estados que se dirijan a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso, pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos. En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden, en el lugar de la residencia del ofendido...

II – si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su Consejo o por diez y ocho diputados o seis senadores o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a revisión de las legislaturas, las que dentro de tres meses, darán su voto, diciendo simplemente si es inconstitucional. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte y ésta

publicará los resultados, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las legislaturas...

Por su parte, el Congreso declaró los dos proyectos presentados sin lugar a votar; por esa razón, la comisión de Constitución presentó al Congreso otro nuevo proyecto el 14 de noviembre de 1842, que constaba de ciento cincuenta y ocho artículos, en el cual se transigían los pareceres encontrados. Se llevaban ya discutidos setenta artículos, cuando los conservadores y la prensa del gobierno iniciaron ataques contra el proyecto, argumentando que éste autorizaba el ejercicio de religiones distintas a la católica; que declaraba libre la enseñanza privada; y, finalmente, que autorizaba la libertad de imprenta *"con la única limitación de los ataques directos al dogma y a la moral."*²⁵

Santa Anna y parte de su gobierno también expresaron su inconformidad con el nuevo proyecto que se discutía en el Congreso; tocó al ministro de guerra, el general Tornel, dirigir una circular a los comandantes generales, el 19 de noviembre del mismo año, en la que expresaba que el proyecto de Constitución era un código de anarquía. Debido a las actitudes gobiernistas en contra de dicho proyecto, la población se contaminó de ellas, a tal grado que los habitantes de Huejotzingo en el Departamento de Puebla levantaron un acta, el 11 de diciembre de 1842, desconociendo al Congreso Constituyente. A dicha declaración se sumaron muchos Departamentos, y pedían también que con base en la séptima

²⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p.306.

disposición de las Bases de Tacubaya, se nombrara una junta de notables *"para formar un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como Presidente."*²⁶

De esa manera, el 19 de noviembre de 1842, el Presidente sustituto Nicolás Bravo, en ausencia de Santa Anna, disolvió al Congreso Constituyente.

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

La Junta de Notables quedó integrada por ochenta miembros, el 23 de diciembre de 1842, conocida también como Junta Nacional Legislativa; la designación de sus miembros fue hecha por Nicolás Bravo. Para el 6 de enero de 1843 estaba instalada la junta mencionada y acordó que no se limitaría sólo a redactar simples Bases Constitucionales, sino expediría toda una nueva Constitución; los artículos de que se componía la nueva Constitución fueron aprobados unánimemente por la junta, a excepción de éste y la manera de reformar la Constitución, que fueron aprobados por la mayoría.

Pasada la tormenta política, Santa Anna regresó a la presidencia de la república para sancionar las Bases de Organización Política de la República Mexicana que fueron publicadas el 14 de junio de 1843. Este nuevo documento constitucional estaba formado de doscientos dos artículos divididos

²⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 306.

en once títulos, de los cuales a continuación hago una breve exposición de los principales puntos contenidos en los mismos.

El título primero trataba lo referente a la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión. Consta de seis artículos, en los que se reiteró la independencia, la libertad y soberanía de la nación, la forma centralista de gobierno; la división territorial en Departamentos, éstos en Distritos, Partidos, Municipalidades y Territorios; la división del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; suprimió al Supremo Poder Conservador; y estableció a la religión católica como la única oficial.

El título segundo se refirió a los habitantes de la república; constaba de cuatro artículos, en donde estableció las garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad; reiteró que nadie podía ser detenido por más de tres días por una autoridad política sin que fuera remitido al juez de su fuero y que éste tampoco podía retenerlo más de cinco días sin declararlo bien preso; garantizó que el detenido sería juzgado por jueces de su propio fuero; prohibió la confesión de hechos propios mediante apremio o coacción.

El título tercero se refería a los mexicanos, ciudadanos mexicanos y a los derechos y obligaciones de unos y otros; constaba de trece artículos. En cuanto a la nacionalidad adoptó dos principios: el de *jus soli* y *jus sanguinis*, o sea, por haber nacido en territorio mexicano o por ser descendiente de mexicanos; reiteró el requisito de tener una renta anual mínima de doscientos pesos, para ser considerado ciudadano y poder ejercer plenamente sus derechos.

El título cuarto trataba sobre el Poder Legislativo. Consta

de dieciséis artículos. En cuanto a este poder, reiteró su depósito en un Congreso dividido en dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. Reiteró que para desempeñar estos cargos era requisito indispensable tener una renta anual de dos mil y mil doscientos pesos, respectivamente; habría un diputado por cada setenta mil habitantes; la Cámara de Senadores se formaría con sesenta y tres individuos, dos terceras partes elegidos por las asambleas departamentales y la otra tercera parte por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. En cuanto a la formación de leyes, tenían derecho de iniciarlas el Presidente de la República, los Diputados, las Asambleas Departamentales y la Suprema Corte de Justicia, ésta última en lo relativo a su ramo; en cuanto al proceso de formación de leyes, reiteró el establecido por las Siete Leyes.

El título quinto se refería al Poder Ejecutivo. A su contenido me refiero más adelante en forma detallada.

El título sexto trataba del Poder Judicial. Constaba de quince artículos. Reiteró el depósito de este poder en la Suprema Corte de Justicia, que estaría integrada por once Ministros y un Fiscal, así como en los Tribunales Superiores y jueces inferiores de los Departamentos; reiteró la subsistencia de Tribunales Especiales; como novedad estableció una Corte Marcial, que estaría integrada por generales efectivos, designados por el Presidente de la República a propuesta del Senado y los asuntos de su competencia serían objeto de una ley. También creó un tribunal para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Los miembros de éste tribunal serían nombrados por la Cámara de Diputados por sorteo o

insaculación de los más letrados de ambas Cámaras. En los Departamentos, el Poder Judicial se ejercería por los Tribunales Superiores de Justicia, sus jueces serían inamovibles, nombrados por el Presidente de la República a propuesta de los respectivos gobernadores.

El título séptimo trataba del gobierno de los Departamentos; constaba de dieciséis artículos. Reiteró que cada Departamento tendría una asamblea propia, integrada por once vocales como máximo y siete como mínimo, que serían nombrados por el Poder Electoral. Cada Departamento tendría su gobernador nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales respectivas.

El título octavo trataba sobre el novedoso Poder Electoral, constaba de veintisiete artículos. Dividió la población de los Departamentos en secciones de quinientos habitantes, que serían electores primarios que, a su vez, nombrarían a los electores secundarios y éstos formarían el Colegio Electoral. Entre las facultades de este colegio, estaban las de nombrar a los diputados locales y a los vocales de las Asambleas Departamentales. Cada Asamblea Departamental tenía facultad para designar a su candidato para Presidente de la República. Las Cámaras calificarían las elecciones departamentales y declararían Presidente al que tuviera más votos, y, en caso de empate decidiría la suerte. De igual manera se procedería para la elección de las vacantes de la Suprema Corte de Justicia.

El título noveno trataba de las disposiciones generales sobre la administración de justicia. Estableció que a nadie se exigiría

juramento sobre hechos propios en materia criminal. Estableció la pena de muerte; en ninguna causa habría más de tres instancias; los mismos magistrados y jueces no podían dar su fallo en diversas instancias; los códigos civil y criminal y de comercio serían los mismos para toda la nación; por una ley se determinarían los abusos de la libertad de imprenta cometidos en contra de la religión, la moral, buenas costumbres, provocación o sedición, desobediencia a las autoridades, ataque a la independencia y a la forma de gobierno y por calumnias a los funcionarios públicos.

El título décimo versaba sobre la hacienda pública. Constaba de dos artículos. Dividió la hacienda en general y departamental; correspondería al Congreso fijar la distribución de las rentas, a través de una ley, la cual también establecería las medidas para autorizar la deuda pública.

El título decimoprimerero trataba de la observancia y reforma de las Bases Constitucionales. Constaba de dos artículos. Estableció la obligación de todo funcionario para prestar juramento de cumplir las Bases. En cuanto a la reforma de éstas, podían hacerse en cualquier tiempo, bastando dos tercios de votos de ambas Cámaras. En seguida hago una exposición más específica del título quinto que trata sobre el Poder Ejecutivo, el Ministerio y el Consejo de Gobierno, en los puntos más relevantes consignados en los artículos del ochenta y tres al ciento catorce de las Bases en cuestión.

El Poder Ejecutivo se depositó en un individuo, el Supremo Magistrado, que se denominaría Presidente de la República y duraría cinco años en su cargo (Art.83).

privilegios a inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la nación.

Las prerrogativas del Presidente eran las siguientes: no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante el ejercicio del cargo, ni un año después de cesar en el mismo, a excepción de los delitos de traición a la independencia nacional y a la forma de gobierno (Art.90). El Presidente interino gozaba de las mismas prerrogativas (Art.92).

Del Ministerio.- todos los negocios del gobierno estarían a cargo de cuatro Ministros: de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda; y de guerra y marina (Art. 93) .

Los Ministros estaban obligados a acordar con el Presidente en los negocios de su ramo; a dar cuenta al Congreso de la administración de su ramo. El Ministro de hacienda, además, debía presentar el presupuesto del año siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debía cubrirse (Art.94 y 95).

Las órdenes de los Secretarios serían obedecidos por todas las autoridades de la república. Los Secretarios serían responsables por autorizar actos del Presidente contrarios a la Constitución y a las leyes, así como de los acuerdos que tomaran en Junta de Ministros (Art. 100 –102).

Del Consejo de Gobierno.- Este órgano estaría formado por diecisiete vocales nombrados por el Presidente de la República, incluyendo al Presidente del mismo órgano, quien no debía pertenecer al estado secular (Art.104-106).

La función del Consejo era emitir su dictamen en los asuntos

Para ser Presidente se requería: ser mexicano por nacimiento; ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos; mayor de cuarenta años; residir en el territorio al tiempo de la elección; y no pertenecer al estado secular. (Art.84).

El Presidente era el jefe de la administración general, a él se encomendó el orden, la paz interior y la seguridad exterior (Art.85).

Las obligaciones del Presidente consistían en cumplir la Constitución, las leyes y hacerlas cumplir; auxiliar a los tribunales en la ejecución de sentencias y provisiones judiciales (Art.86).

Las facultades del Ejecutivo se consignaron en treinta fracciones del artículo treinta y siete, de las cuales, sólo menciono las más importantes: publicar leyes y decretos del Congreso y del Senado; nombrar libremente a los Secretarios de Despacho; nombrar al personal diplomático con aprobación del Senado y removerlos libremente; expedir reglamentos y ordenes para el cumplimiento de leyes sin alterarias; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; ordenar visitas a tribunales y juzgados cuando tuviera conocimiento de morosidad o desórdenes y hacer que se diera preferencia a las causas de interés público; cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda; cuidar de la recaudación e inversión de rentas; formar aranceles de comercio; hacer observaciones a los proyectos de ley aprobados por las Cámaras, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación y suspender su publicación; disponer de las fuerzas armadas en los casos establecidos en la Constitución; extraditar a extranjeros perniciosos; conceder indultos de la pena capital; conceder

de gobierno y en aquellos que se le solicitaran (Art.111). Sus atribuciones eran: proponer reglamentos al gobierno y medidas para una buena administración (Art. 112).

Había Consejeros supernumerarios que suplirían a los propietarios, y también gozarían de voto en asuntos graves y cuando el Consejo acordara su concurrencia (Art.113 y 114).

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana representaron la continuación del triunfo del sistema centralista de gobierno. Sus disposiciones, en general, reiteraron los principios establecidos en la Constitución centralista de 1836. En cuanto a los derechos ciudadanos, reiteró el requisito patrimonial tanto para ser elector, como para desempeñar cargos públicos.

La Constitución de 1843 estableció duras y nuevas instituciones, tales como la pena de muerte, la creación de tribunales especiales, una Corte Marcial; Tribunales Especiales para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de justicia; vigilancia sobre la actuación de los Tribunales Superiores y jueces; y un sistema de control en materia electoral, a través de la creación del Poder Electoral.

La supresión del Supremo Poder Conservador en la Constitución de 1843, vino a fortalecer a los tres poderes, pero sobre todo al Ejecutivo Federal, pues a éste le fueron ampliadas sus facultades para iniciar leyes y vetarlas, para intervenir en el nombramiento de diversos funcionarios públicos: gobernadores, diputados, ministros, a los miembros de la Corte Marcial, a los jueces de Tribunales Superiores de Justicia y jueces de los Departamentos,

a sus propios secretarios de despacho y a los miembros del Consejo de Gobierno. Este cúmulo de facultades hizo más patente aún la fuerza política impositiva y desproporcionada del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos poderes, con el consecuente alejamiento de un sistema democrático de gobierno, que había sido contemplado en las Constituciones de Apatzingán de 1814 y la federalista de 1824.

Estas Bases de Organización Política de la República Mexicana, estuvieron en vigor poco más de tres años, periodo que los autores Tena Ramírez, Sayeg Helú y Emilio Rabasa coinciden en señalar, que fue uno de los más turbulentos e inestables que políticamente a padecido el país, debido a que este ordenamiento constitucional encerraba un espíritu militar y de temor, por una parte, y por otro lado, el desmedido poder concedido al Ejecutivo Federal dio lugar a un grave despotismo constitucional. Ello explica porque las frecuentes luchas y enfrentamientos internos que, finalmente, desembocaron en la decisión de abrogar dichas Bases.

V. ACTA DE REFORMAS DE 1847.

Marco Histórico Político.

La aplicación de las Bases de Organización Política de 1843 agudizó la inestabilidad política, social y económica del país. Los Planes y alzamientos se sucedían unos a otros encabezados casi siempre por la elite militar en disputa por el poder presidencial. En este escenario no faltó la figura de Antonio López de Santa Anna, entre otros generales. Las circunstancias mencionadas se veían

aggravadas por la amenaza de invasión por parte de los Estados Unidos de Norteamérica.

En 1846, bajo la administración del general Mariano Paredes, Presidente de México, se inició el fin de los gobiernos centralistas, porque sostenía que sólo con la instauración de la monarquía podría salvarse México de la anarquía y de la ambición del vecino del norte y, como primer paso hacia la monarquía, hizo descansar su gobierno en clases pudientes. Sus ideas monárquicas las fundamentaba en los argumentos esgrimidos por Lucas Alamán, los que sintetiza Reyes Heróles en los siguientes siete puntos:

1° La separación de Texas, el peligro de las Californias, la separación de Yucatán, son imputables a la forma de gobierno adoptado;

2° El sistema ha permitido la intervención de los Estados Unidos, dado que éstos, desde nuestro primer Congreso, se hicieron los árbitros del país, abusando de nuestra inexperiencia, nos dieron formas de gobierno contrarias a nuestras necesidades;

3° Siendo distintas nuestras condiciones a las de Estados Unidos, la forma de gobierno de éstos no es aplicable a México;

4° La monarquía no es anacrónica;

5° La república disuelve a los países y basta ver lo que pasa en la América Española; el principio monárquico, por el contrario, tiene la gran virtud de conservar a las naciones;

6° La monarquía permitiría conseguir un aliado para defendernos de los Estados Unidos;

*7º El Congreso Constituyente si está facultado para adoptar la monarquía."*²⁷

Las ideas monárquicas del general Paredes no prosperaron, porque otro general, Mariano Salas se levantó contra tales ideas monárquicas en la ciudadela de la capital, con un Plan que las rechazaba por considerarlas traición a la independencia de México y contrarias a su soberanía. Pedía que se reuniera un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824, pero lamentablemente, también pedía el regreso de Santa Anna. El movimiento del general Salas triunfó el 4 de agosto de 1846, y el 16 de agosto, Santa Anna regresaba de su destierro en Cuba. En esta ocasión, se manifestó liberal, demócrata y federalista, cuando en un pasado reciente se había declarado adversario de esas ideas. Santa Anna pidió que la Constitución de 1824 rigiera la vida del país mientras se aprobara una nueva Constitución. Como respuesta, el general Salas, el 22 de agosto de 1846, expidió un decreto de que la Constitución de 1824 rigiera hasta que se publicara una nueva Constitución. De esa manera quedó reestablecido el federalismo. Al día siguiente, 23 de agosto de 1846, Santa Anna y Gómez Farías fueron elegidos Presidente y Vicepresidente, respectivamente, pero el segundo se hizo cargo de la presidencia, ya que Santa Anna se retiró a San Luis Potosí para preparar la defensa contra las tropas invasoras.

²⁷ Citado por Sayeg Helú, Jorge. *Op. cit.*, pp. 217 y 218.

El 6 de diciembre de 1846, el Congreso inició sus sesiones como Constituyente ordinario. Éste nombró la Comisión de Constitución, la cual quedó integrada con personas de ideología liberal, algunas reconocidas anteriormente como Rejón y Otero. La mayoría de esta Comisión formuló su dictamen de que rigiera la Constitución de 1824 lisa y llanamente, debido a la proximidad de invasión de las tropas norteamericanas, dado que este hecho podía dejar inconstituida a la república.

Por su parte, el diputado Mariano Otero miembro de esa Comisión, disintió del dictamen de la mayoría, por lo que emitió su voto particular, de que estaba de acuerdo con el establecimiento de la Constitución de 1824; sin embargo, consideraba necesario introducir reformas a ella y que éstas, no podían esperar.

El 16 de abril de 1847, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución y el día 22 del mismo mes inició la discusión del proyecto de reformas propuestas por Otero; este proyecto, con pocas adiciones y modificaciones, fue aprobado el 18 de mayo de 1847 bajo el rubro de Acta Constitutiva y de Reformas, integrada por veintinueve artículos, y se promulgó el día 21 del mismo mes.

De las reformas hechas a la Constitución de 1824, destacan la supresión de la Vicepresidencia de la República y el establecimiento del control a la Constitución a través del Poder Judicial, así se consignó en los siguientes artículos:

Art.15.- Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal del

Presidente se cubrirá por los medios que ella establece para el caso de que faltaran ambos funcionarios.

Art. 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan ésta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Con excepción de las reformas establecidas en el Acta Constitutiva y de Reformas, las demás disposiciones y principios de la Constitución de 1824 quedaron firmes e intocables, así lo estableció el último artículo del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847:

Art. 29.- En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.

VI. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

Marco Histórico Político.

Las Constituciones de 1824, 1836, 1843 y las reformas de 1847 fueron elaboradas y aprobadas por los respectivos constituyentes, movidos por el afán de lograr la consolidación política nacional; sin embargo, este objetivo, hasta 1856, no se había

logrado, principalmente por la falta de un consenso uniforme en cuanto al sistema de gobierno. Desde su independencia, el país se había debatido en luchas de las corrientes políticas, unas a favor del federalismo y otras a favor del centralismo, con predominio de éste último. En el transcurso de esas décadas de inestabilidad económica, política y social, de invasiones extranjeras y pérdidas de territorio nacional, se fue acumulando en el pueblo de México un descontento general, que estalló con la revolución de Ayutla, iniciada por el general Juan Álvarez (militante en las tropas de Morelos).

El Plan de Ayutla fue proclamado el primero de marzo de 1854 y reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año. En dicho Plan, *"... se cesaba en el ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna; se convocaba a elegir un Presidente interino de la República por representantes de cada Estado y territorio, y se convocaba a un Congreso Extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de República representativa y popular."*²⁸

Santa Anna salió para siempre del país, el 9 de agosto de 1855. Enseguida, el general Juan Álvarez, el primero de octubre de 1855 en Cuernavaca, nombró a la Junta de Representantes que había de elegir al Presidente interino de la República, quedando electo el propio Álvarez, pero al poco tiempo, debido a su estado de salud, declinó el cargo interino en la persona de Ignacio Comonfort.

En cumplimiento del artículo tercero del Plan de Ayutla, fue convocado el Congreso extraordinario, el cual quedó instalado en la ciudad de México e inició sus juntas preparatorias el 14 de febrero de

²⁸ Rabasa O. Emilio. *Op. Cit.* p.63

1856, y sus sesiones el día 18 del mismo mes. Este Constituyente estuvo integrado por representantes liberales y también por conservadores. Respecto a la situación reinante, un año después de la apertura de sesiones señala Rabasa que *"La nación, llamada a unirse bajo el amparo de una nueva constitución estaba, absoluta y desafortunadamente dividida...división que habría de prevalecer y originar los graves acontecimientos que se suscitarían después de la aprobación de la constitución de 1857: la guerra de tres años y la intervención."*²⁹

Los autores de derecho constitucional coinciden en que la Constitución de 1857 se nutrió de la filosofía liberal. En efecto, en ella se implantó el pensamiento liberal-individualista vinculado a la idea del orden económico natural, en el que se apoyaba la economía del libre cambio y la convertía en regidora fundamental de la sociedad, en la cual el Estado, señala Sayeg Helú, venía a ser un instrumento útil para el desarrollo de la economía del libre mercado; así, el Estado *"...se convirtió en un simple mecanismo, dejando a un lado su política tradicional, se contentaba, tan sólo, con vigilar que la actividad económica se desarrollara sin trabas..."*³⁰

Con ese tipo de Estado quedaba protegido el desarrollo y fortalecimiento de la clase capitalista burguesa, a través del principio sagrado e inviolable de la propiedad privada como un derecho inherente al hombre, asociado al también principio del liberalismo económico.

²⁹ Rabasa O. Emilio. *Op. Cit.*, pp. 69 y 75

³⁰ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.* p. 297.

En cuanto a la estructura política, la Constitución de 1857 se apegó a los postulados de la revolución de Ayutla, pero como ésta no definió el sistema de gobierno central o federal, por ello, dice Rabasa, que la Constitución *"...pronto abordó el prioritario tema del sistema de gobierno, optando por el federalismo...y se liquidaba al centralismo identificado con todas las calamidades y desgracias que había padecido el país..."*³¹

Discutido el proyecto de Constitución, el texto definitivo fue aprobado por los constituyentes el 5 de febrero de 1857 en ciento veintiocho artículos divididos en ocho títulos y un solo artículo transitorio; y el día 12 del mismo mes y año fue promulgada por el Presidente Ignacio Comonfort. Su único artículo transitorio dispuso que la Constitución comenzaría a regir hasta el 16 de septiembre del mismo año de 1857.

El título primero, se componía de cuatro secciones: de los derechos del hombre; de los mexicanos; de los extranjeros; y de los ciudadanos mexicanos.

El título segundo, estaba formado por dos secciones: de la soberanía nacional y partes integrantes de la Federación y territorio.

El título tercero estaba formado por tres secciones: de la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El título cuarto se refería a la responsabilidad de los funcionarios Públicos.

³¹ Rabasa O. , Emilio. *Op. Cit.* p. 70

El título quinto regulaba lo relativo a los Estados de la Federación.

El título sexto contenía las prevenciones generales.

El título séptimo trataba de las reformas a la Constitución.

El título octavo estableció la inviolabilidad de la Constitución.

Respecto a los derechos del hombre, la Constitución de 1857, en su artículo primero, reconoció que tales derechos son la base y el objeto de las instituciones sociales.

La Constitución acató los principios de liberalismo individualista que, en opinión de Sayeg Helú, considera inherentes al hombre una serie de derechos imprescriptibles, inalienables, eternos, inviolables, anteriores y superiores al Estado y a todo ordenamiento positivo, por lo que su establecimiento y cumplimiento vienen a justificar la existencia del mismo Estado.

En los primeros veintinueve artículos quedaron establecidos los derechos individuales, que en síntesis había expresado el manifiesto anterior a la promulgación de la Constitución, en los términos siguientes:

"... La igualdad...el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito...sin dificultades; el comercio, la agricultura, sin obstáculos;...no habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia,...y será una verdadera práctica la inviolabilidad de

*la vida humana...tales son ciudadanos, las garantías que el Congreso creyó deber asegurar en la Constitución..."*³²

De las garantías individuales, el derecho de libertad fue el que suscitó las más arduas discusiones, sobre todo en el rubro de la libertad del ejercicio de cultos, tema que tocó a Juárez definir en la ley sobre libertad de cultos promulgada en 1860, que en su artículo primero estableció:

Art. 1º Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa...

La revolución de Ayutla buscó establecer los derechos legítimos del pueblo y prevenir los abusos del Estado, por ello la Constitución de 1857 en el título segundo, sección primera, artículos treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno, consignó los principios democráticos fundamentales, a saber: la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo; todo poder se instituye para beneficio de éste; es derecho inalienable del pueblo, en todo tiempo, alterar o modificar la forma de su gobierno; es voluntad expresa del pueblo constituirse en una república representativa, democrática, federal; los poderes de la Unión son representantes del pueblo soberano, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía y por medio de los Estados unidos en una federación.

³² Sayeg Helú, Jorge. *Op. cit.* p. 300

La división de poderes, otro principio político-jurídico del liberalismo individualista, que junto al de los derechos del hombre vinieron a constituir una limitante a los abusos del poder estatal, por ello, dicho principio se consignó en la Constitución de 1857, en efecto, los derechos del hombre son una limitante externa a la actuación arbitraria del Estado, mientras que la división de poderes es una limitante interna que impide la concentración del poder público, limitando su ejercicio mediante un sistema de frenos y contrapesos. Así fue consignado en el artículo que a continuación se transcribe:

Art. 50.- El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

En la Constitución de 1857, los constituyentes resolvieron establecer un sistema unicameral con facultades que vinieran a reducir la libre actuación del Poder Ejecutivo. De esta manera, el régimen presidencialista mexicano adoptó ciertos rasgos parlamentarios. Con tal medida se pretendió que el poder estuviera más cercano al pueblo y, como el poder Legislativo era el más cercano representante de éste, tenía la misión de impedir una desmedida actuación del Ejecutivo Federal. Sin embargo, el sistema unicameral fue suprimido por la reforma constitucional al artículo cincuenta y uno, el 13 de noviembre de 1874, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.³³

³³ Rabasa O., Emilio. *Op. Cit.* p. 77

Las intenciones del Congreso de controlar la actuación del Presidente se vieron frustradas por la falsa interpretación que se dio al artículo veintinueve de la Constitución, que sirvió de apoyo a la actuación hegemónica del Poder Ejecutivo. En efecto, el artículo veintinueve concedía facultades extraordinarias al Presidente, sólo en los casos de suspensión de las garantías, de tal manera que para que el Ejecutivo las ejerciera, se valía de cualquier pretexto para pedir la suspensión de las mismas. En cuanto a la interpretación del alcance de las facultades extraordinarias, la Corte había definido que ellas eran sólo para administrar. Sin embargo, su interpretación fue más lejos, en el sentido de que también el Ejecutivo tenía facultades para legislar, ello no obstante la expresa prohibición del citado artículo cincuenta de la Constitución.

- El Poder Ejecutivo Federal en la Constitución de 1857.

El Poder Ejecutivo se depositó en una sola persona: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; su elección era indirecta conforme a lo dispuesto por la ley electoral (Art. 75 y 76).

Para ser Presidente de la República era necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; tener treinta y cinco años cumplidos; no pertenecer al estado eclesiástico, y residir en el país (Art.77).

El Presidente desempeñaba su cargo durante cuatro años, y en sus faltas temporales, debía ejercer este poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia hasta la elección del nuevo Presidente (Art. 78 y 79).

El Presidente no podía renunciar a su cargo, sino por causa grave que debía calificar el Congreso (Art. 81).

Si transcurrido el plazo de cuatro años no hubiera sido electo nuevo Presidente, o el electo no podía entrar en funciones, el antiguo cesaba en su cargo, e interinamente se depositaba el poder en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (Art. 82).

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, debía prestar juramento ante el Congreso, conforme a la siguiente fórmula: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión" (Art. 83).

El Presidente sólo podía ausentarse de la residencia de los poderes con autorización del Congreso (Art. 84).

Las facultades y obligaciones eran las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes del Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda; nombrar y remover a los demás empleados de la Unión; nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso; nombrar coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional, con aprobación del Congreso; nombrar los demás oficiales del ejército con arreglo a las leyes; disponer de la fuerza armada para seguridad interior y defensa exterior; disponer de la guardia nacional para los mismos efectos; declarar la guerra, previa ley del Congreso; celebrar tratados con potencias extranjeras, debiendo dichos tratados ser ratificados por el Congreso; recibir a representantes de potencias extranjeras;

convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con acuerdo de la diputación permanente; auxiliar al Poder Judicial para el expedito ejercicio de sus funciones; autorizar puertos y aduanas; conceder indultos por delitos de competencia de los tribunales federales (Art. 85).

Otras facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo se consignaron también en diversas disposiciones de la Constitución: el derecho de iniciar leyes (Art. 65 - Frac. I) ; derecho para manifestar su opinión sobre proyectos de ley (Art. 70); facultad para establecer el régimen penitenciario (Art. 23); facultad para suspender las garantías individuales, con el acuerdo del Consejo de Ministros la autorización del Congreso en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros casos que pusieran a la sociedad en peligro o conflicto; el Congreso concedería las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo Federal hiciera frente a la situación (Art. 29); facultad para expeler al extranjero pernicioso (Art. 33); el Presidente sería responsable por los delitos comunes que cometiera durante su cargo, pero durante el desempeño de éste sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (Art. 103); el Presidente recibiría una compensación por sus servicios determinada por la ley y pagada por el tesoro federal y no era renunciable dicha compensación (Art. 120).

De los Secretarios de Despacho.- el Congreso, mediante una ley, determinaba el número de Secretarios para el despacho de los negocios de orden administrativo (Art. 86).

Los Secretarios, en su respectivo ramo, debían firmar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente y sin este requisito no serían obedecidos. (Art. 88)

Los Secretarios estaban obligados a informar al Congreso de la situación que guardara su respectivo ramo, durante el primer periodo de sesiones. (Art.89)

La Constitución de 1857 dejó establecido el federalismo, el poder del pueblo, los derechos del hombre, la división de poderes y la creación del control de la constitucionalidad de las leyes, antecedente del juicio de amparo. Estos principios vinieron a constituir los cimientos de la nueva organización del Estado mexicano. Esta Constitución ha sido considerada por muchos como idílica, debido a los principios proclamados en ella. Justo Sierra la llegó a considerar como "*... un bello poema producto de la utopía liberal...*", y expresaba: "*...nos han fabricado un bonito vestido sin tomamos la medida...*"³⁴

La Constitución de 1857 no consignó los derechos sociales de los grandes sectores de la población, en su carácter de grupos (indígenas, campesinos, obreros, empleados, productores, industriales, etc.)

La Constitución de 1857, por vez primera en el México independiente, establecía un Congreso Unicameral por encima de la acostumbrada hegemonía del Poder Ejecutivo Federal, acontecimiento inusual en el régimen presidencialista de esa época,

³⁴ Sayeg Helú, Jorge. *Op. cit.* p. 297

puesto que le fueron mermadas sus facultades y fue suprimido el Consejo de Gobierno.

Las reformas que consigné la Constitución sobre materia religiosa fueron entre otras, la causa de su imposible obediencia en la práctica, pues generaron un sentimiento de serias contrariedades entre las corrientes políticas y gran molestia en la población; de tal manera que los levantamientos y pronunciamientos en contra de la aplicación de la Constitución estallaban por todas partes, por lo cual, con frecuencia, debió recurrirse a la suspensión de garantías y a que el Congreso concediera al Presidente de la República facultades extraordinarias para hacer frente a dichas situaciones, lo cual, expresan Tena Ramírez y Rabasa, llegó a propiciar la dictadura del Poder Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO FUNDAMENTAL

I. ESTADO Y GOBIERNO

Como introducción a la exposición de este punto, voy a hacer referencia, de manera breve, a la sociedad natural y al hombre que son fundamentos del Estado.

Al hombre, centro de toda actividad histórica, la naturaleza lo ha condicionado a vivir en grupo para conservar su especie. En la familia y dentro de la comunidad de familias es donde el hombre busca satisfacer sus necesidades materiales y del espíritu. El hombre, diferente a los demás animales, es superior por su inteligencia racional, voluntad, libertad y autonomía; también es el único que tiene la cualidad de la palabra para exteriorizar sus pensamientos, sentimientos y para darse a entender con los demás.

El hombre siempre ha buscado las mejores formas de convivencia con el propósito de establecer un comportamiento social lo más posible uniforme y justo. Por ello, en toda comunidad ha existido siempre un gobierno que le permita poseer cierto grado de felicidad y de paz, puesto que de esa manera se evitan múltiples confrontaciones entre los miembros de la comunidad.

En nuestro tiempo, los Estados son organizaciones humanas, las más avanzadas en el terreno político y social; son estructuras jurídicas con personalidad, que realizan diversas actividades o funciones para beneficio, superación y progreso

general de la sociedad y la seguridad de ésta y de cada uno de sus miembros.

EL ESTADO. A continuación hago una reseña de los antecedentes del Estado moderno y de las principales doctrinas sobre el concepto y naturaleza del Estado actual.

ANTECEDENTES DEL ESTADO MODERNO.

Pensamiento Griego. El autor Ramón Xirau, en su libro "Introducción a la Historia de la Filosofía", dice que los griegos se caracterizaron "...por establecer un orden racional, una forma de vida que ya no dependa de monstruos y de los sacrificios primitivos..."¹ El mismo autor señala que Hesiodo advertía que la justicia no debe confundirse con la ley del más fuerte; que los animales salvajes pueden comerse unos a otros, porque entre ellos no existe el derecho, pero a los hombres la naturaleza les ha conferido el criterio de la justicia, que es el más alto de los bienes; que por ello, el animal siempre se guía por la fuerza, en cambio el hombre debe hacerlo por la razón y la ley.

Entre los filósofos de Grecia sobresalen Platón y Aristóteles, es por ello, que a continuación expongo algunas de sus ideas fundamentales sobre el Estado.

Platón. Este filósofo, dice Xirau, descendía de una familia aristocrática; en él dominó el afán aristocrático y simpatizó con el gobierno oligárquico. Se preocupó por encontrar una forma de

¹ Xirau, Ramón, Introducción a la Historia de la Filosofía. 10ª edición. UNAM, México. 1987. p.13

Estado, donde todos los hombres tuvieran una vida feliz; su teoría se fundamenta en que el hombre posee la inteligencia que lo acerca al bien y le permite conocer el mundo de las ideas; y en que tiene un alma racional que lo distingue de los animales. Sus ideas políticas están expresadas en sus obras "Los Diálogos", "La República" y "Las Leyes". En el diálogo "Gorgias", Platón sintetiza, dice Xirau, el pensamiento sofista sobre la sociedad y la justicia. Los personajes que intervienen son, de una parte, Calicles por la corriente sofista, y de la otra Sócrates, defensor de la razón y de la justicia. Calicles afirma que la única ley válida, es la ley del más fuerte, por ello es natural cometer una injusticia que ser víctima de ella. Sócrates no está de acuerdo con ello; Calicles sigue argumentando, que el hombre es un ser cuyo conocimiento proviene de los sentidos, por ello, los hombres actúan siguiendo sus impulsos naturales; pero es la sociedad la que pretende impedirselo y, para ello, ha inventado una serie de frenos llamados leyes, que no son sino creación de los débiles para oponerse al dominio de los más fuertes, que es una ley natural, y por lo mismo válida. En cuanto a la justicia, Calicles sostiene que es justo y bueno todo aquello que no limite al fuerte, y es injusto y malo todo aquello que frene sus impulsos naturales.

Considero, que la teoría de Calicles es inadmisibles, porque si bien es cierto que el hombre, en cuanto pertenece al género animal posee instintos como la ferocidad, la imposición de la fuerza y bajas pasiones de ambición, envidia, ira, e inclinación a gozos materiales y sensuales, por otra parte, pertenece a la especie humana que se caracteriza por la inteligencia racional, en la que radica la diferencia con el resto de los animales. En efecto, la inteligencia racional

permite al hombre buscar el bien, la justicia, la verdad, y por lo mismo ser bueno, justo, generoso, compasivo, sencillo etc.; cualidades éstas, que le permiten convivir con cierto orden, sin tener necesariamente que recurrir a la fuerza bruta animal para solucionar los conflictos que se suscitan en la sociedad, sino por el contrario, solucionarlos con la inteligencia racional basada en criterios de justicia universal.

Platón, en su obra "La República", se cuestiona cómo alcanzar la justicia, si cualquier hombre se corrompe con la riqueza; todos los hombres, dice, si tuvieran oportunidad, tratarían de poseer más y cometerían una injusticia si no pudieran obtener el objeto de sus deseos más que por caminos injustos. Entonces, para que el hombre alcance su felicidad a través de la práctica de la justicia, propone un Estado modelo formado por tres clases de hombres: la de oro, la de plata y la de bronce. La clase de bronce son los campesinos, artesanos, jornaleros que nunca llegarán a ser gobernantes del Estado, son agentes productores, y, como tales, deben poseer propiedades y tener una familia, porque son los motores de la producción, pues sin ellos carecerán de interés para producir. La clase de plata, a la que denomina guardianes, formada por hombres más cultos y virtuosos, carecerán de bienes, tendrán la propiedad en común y una familia común, actuarán no para su bien particular, sino para el bien común. La clase de oro está por encima de todos, es el gobernante, hombre de oro, filósofo y verdadero sabio; su sabiduría es perfecta y por ello no debe estar sometido a leyes, él habrá de saber cuál es la justicia y la verdad; como hombre perfecto no puede desear el mal ni ser causa de injusticia. El Estado

modelo asegura su continuidad mediante la práctica de la justicia y la educación de los hombres de plata, pues, de entre ellos, habrá de ser elegido el gobernante, el hombre de oro.

Dice Xirau, que en los últimos años, Platón ya no cree en la perfección del hombre de oro, por lo que, en su obra "Las Leyes", piensa que el gobernante también tendrá que someterse a ellas; así mismo restituye a los ciudadanos una propiedad limitada y hace obligatoria la familia.

Considero que ciertamente las riquezas y el poder, por lo general corrompen al hombre y lo conducen a cometer injusticias de diversa manera. La explicación de esto es que es más fácil obrar mal que bien, porque obrar el bien, exige de los hombres enormes sacrificios que implican la práctica de valores éticos, tales como la justicia, la templanza, la prudencia, la fortaleza, el amor, etc. En los tiempos actuales, se observa que se da preferencia a las cosas materiales y económicas, pasando sobre los valores éticos. Los gobiernos de corte liberal brindan protección a los más poderosos hombres, grupos y Estados, mientras que las clases pobres permanecen desvalidas en sus necesidades materiales y en la ignorancia. Se han alcanzado niveles muy altos de corrupción en todos los estratos de la sociedad, incluyendo la política, lo cual causa el alejamiento y el desaliento de personas honestas y capaces, para participar políticamente en la solución de problemas.

Al Estado platónico lo considero irrealizable y elitista, discriminatorio, en todo caso, porque la inteligencia está en todos y no en ciertos grupos, y por ella, todos somos igualmente capaces para gobernar. En cuanto al gobernante del Estado utópico de

Platón, ningún gobernante, jamás, podrá alcanzar las virtudes que exige este filósofo, mucho menos en los tiempos presentes, en donde los valores éticos son relegados por los intereses económicos. Los gobiernos actuales se afanan prioritariamente por la producción de bienes de consumo, por mercados para colocar los productos bajo el principio de la libre competencia. Además, el clima consumista de nuestros tiempos propicia el desarrollo mundial del capitalismo en poder de pocas manos. Los individuos, en todas partes se ven obligados a pasar por encima de los valores éticos para vivir más cómodamente y no se preocupan por el cultivo del espíritu.

Aristóteles. Este filósofo escribió entre otras cuestiones, sobre la política, precisamente en su obra del mismo nombre, en donde expone lo referente al Estado de su época. Para él, "...el Estado es una asociación de hombres con medios para asegurar su existencia..."² Este autor identifica al Estado con la ciudad, ello se desprende cuando dice: "...y llamamos ciudad a la multitud de ciudadanos, capaz de gobernarse por sí misma, de bastarse a sí misma, de procurarse en general, todo lo necesario a su existencia..."³ Este concepto de Estado aristotélico, es muy diferente al concepto actual del Estado moderno, al que más adelante hago referencia. En cuanto al origen del Estado, dice Aristóteles, que la naturaleza inclina a todos los hombres a la asociación y que, por eso, sólo un dios o un bruto no forma parte de ella; el hombre es quien establece el Estado y con ello hace un bien

² Aristóteles, La Política. Ed. Iberia S.A. Barcelona. 1954. Libro segundo, cap. I. p.34

³ *Ibidem*. Libro tercero, cap. I. p.80

inmenso, pues sería el peor si viviera aisladamente y sin código; sin virtudes sería el más impío y feroz de los seres, pero afortunadamente, la naturaleza concede al hombre la prudencia y la justicia, que son base de la sociedad. La inteligencia le permite al hombre comprender lo útil y lo perjudicial, lo justo y lo injusto, el bien y el mal.

Respecto al ámbito de toda actividad política, Aristóteles considera que la actividad del hombre político o del legislador tiene por objeto la ciudad; en ésta se distinguen los habitantes de la ciudad de los ciudadanos. Señala que los extranjeros no son ciudadanos, tampoco los esclavos, ni los menores de edad ni los ancianos exentos de todo servicio, no importa que todos éstos tengan su domicilio en la ciudad y estén sujetos a los mismos tribunales. El ciudadano dice, *"... es el que puede ser juez y magistrado..."*⁴ Estos conceptos son muy diferentes al concepto del pueblo del Estado actual, como se verá más adelante.

Respecto al gobierno de la Ciudad-Estado, Aristóteles dice que, *"... en todas partes el gobierno de la ciudad es la autoridad soberana; la Constitución misma es el gobierno...las Constituciones si buscan esencialmente la utilidad general, son plausibles y esencialmente justas...y dado que el gobierno es la autoridad suprema en los Estados, autoridad suprema que ha de estar necesariamente en las manos de uno solo, o en las de varios, o en las de la multitud..."*⁵

⁴ *Op. Cit.* Libro tercero, cap.I, p.78

⁵ *Op. Cit.* Libro tercero, cap. IV, pp. 89, 91, 92

En cuanto al fin del Estado, Aristóteles dice que "...los hombres no han establecido la sociedad civil sólo para vivir, sino para vivir felices..."⁶; considera que la felicidad es la más excelente de todas las cosas y que éstas, o sea, los bienes que gozamos son bienes externos, bienes del cuerpo y bienes del alma y que será feliz el hombre que logre reunirlos todos.⁷

En cuanto al mejor Estado, considera Aristóteles que será el mejor aquel en el que la clase media económicamente fuera la totalidad o al menos la mayoría, pues los ricos por el orgullo de su riqueza, se creen superiores a los demás y se resisten a obedecer a la autoridad; los pobres y los muy pobres que se crían en medio de privaciones, se hacen demasiado humildes y hasta rastreros y, por despecho, fomentan desórdenes y se niegan a obedecer a la autoridad; unos y otros tampoco sabrán mandar, y si llegaran a ejercer el mando, su autoridad será despótica. En cambio, la clase media entra fácilmente en razón, sus integrantes saben obedecer y por lo mismo sabrán mandar. Por eso, la más perfecta comunidad será la formada por la clase media, con modesta fortuna, pero suficiente para cubrir sus necesidades, porque un Estado en el que unos tienen inmensas fortunas y otros nada, resulta siempre ser la peor democracia o una desenfrenada oligarquía o una tiranía brutal; finalmente, considera Aristóteles que muchos de los crímenes que se cometen, tienen, como causa, el orgullo de los poderosos o el despecho de los desheredados.⁸

⁶ Op. Cit. Libro tercero, cap. IV. P. 95

⁷ Op. Cit. libro cuarto. Cap.I. p.124.

⁸ Op. Cit. Libro sexto, cap. IX. pp. 213, 214

Pensamiento romano. La terminología política de los romanos sobre el Estado, dice Jellinek, es sustancialmente la misma de los griegos; el Estado es la "*civitas*" (ciudad), la comunidad de ciudadanos, o la *res pública* (la cosa pública).

En las doce tablas, dice Eugene Petit, se estableció la división del derecho en público y privado: "...el *ius publicum* comprendía el gobierno del Estado, la organización de las magistraturas;...finalmente regula las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos..."⁹ El derecho romano establecía quienes formaban el pueblo romano y sus ciudadanos romanos; dice Jellinek, que la terminología política romana identificó al poder de mando con el Estado.

Historia del significado del vocablo Estado de la edad media a la época moderna. En la edad media, dice Jellinek, se concibió al Estado como el territorio. Posteriormente, fue en Italia donde se comenzó a usar la voz "*Stato*" para acompañar al nombre de una ciudad, por ejemplo: "*Stato de Firenze*". Tiempo después tuvo el significado de gobierno y su corte en sustitución de territorio.

En el siglo XV, se concibió al Estado en el sentido de su significado literal, que es el de Constitución, orden.

En 1576, en Francia, Juan Bodino empleó el vocablo "*Republique*" refiriéndolo al Estado y la palabra "*Stat*" la refería a las especies o formas de Estado: aristocrático, monárquico, popular.

⁹ Petit Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editora Nacional, México, 1963, p.20

En el siglo XVII, por primera vez, se usó el vocablo "*Status rei publicae*" (el orden de la cosa pública), para indicar al estado total de los asuntos del país.

En el siglo XVIII, con el nombre de Estado se designaba a la totalidad de la comunidad política de un país.

Concepto y funciones del Estado a partir de la época feudal hasta la época actual. Los correspondientes precedentes de la evolución del Estado los he sacado del capítulo octavo de la obra de Herman Heller "Teoría del Estado".

En la edad media, no existió el Estado como unidad de poder total de dominación en el campo social y político; tampoco actuó de manera continua y permanente con medios propios dentro de su demarcación territorial. En los reinos y territorios de esta etapa histórica existió, como dice atinadamente Hegel, una poliarquía, pues el poder político se encontraba repartido entre varios depositarios: la iglesia, los nobles, los terratenientes, los caballeros, la burguesía, las ciudades, los municipios, las corporaciones y otros entes privilegiados. De tal suerte, que el monarca feudal tenía pocos derechos de dominación, puesto que, incluso la jurisdicción que es función propia del Estado, en gran parte, había pasado a manos privadas. Por lo anterior, los reinos y territorios de esta época no pueden considerarse como supuestos del Estado actual, ya que sólo excepcionalmente actuaban como unidades de poder político en su interior y frente al exterior, como en los casos de perturbaciones sociales o de guerra; su poder estaba limitado por dichos diversos depositarios y en el exterior por la Iglesia y el emperador.

La Iglesia católica, (universal) a través del clero, se inmiscuyó en los asuntos del Estado y usurpó a éste muchas de sus funciones. La fuerza de la Iglesia derivaba de su organización monista; tenía en el Papa un solo poder unificador; en cambio, el poder político de los Estados estaba totalmente disgregado. La Iglesia exigió obediencia aún a los que ejercían el poder político, obligándolos por medios coactivos espirituales y hasta de carácter físico.

En la edad media, se desconoció la organización de pluralidad de Estados que fueran igualmente soberanos, por el contrario, era común en Europa, que todos los Estados estuvieran sujetos al emperador y fueron, precisamente los diversos detentadores del poder político quienes se oponían al nacimiento de Estados independientes.

En la edad media, lo que en realidad existió fue un conglomerado de unidades de dominación, de todos tamaños, conectados entre sí de manera contractual, pero cada una de estas unidades imponía su propia justicia, sus propias leyes y tenía sus propios tribunales.

En el siglo XIII, se operó un cambio político, debido a la aparición de la economía monetaria y crediticia, que originó una revolución social, pues dio lugar a la formación de dos nuevas clases sociales: los caballeros, que rescataron privilegios de la antigua nobleza y, de otro lado, la burguesía que ganó poder. A partir de entonces, estas nuevas clases sociales obtuvieron ventajas de carácter público frente a los reyes cargados de deudas, que los obligaba a vender funciones políticas y derechos de mando al mejor

postor, con la consecuente limitación, cada vez más, de su poder, y ya para fines del siglo XIII le habían arrebatado al rey la facultad impositiva.

En el siglo XIV, surgieron pugnas entre todos los estamentos o clases sociales, y entre éstas y el monarca, porque cada grupo contaba con sus propios aparatos de poder: leyes, tribunales, jueces, funcionarios, incluso ejército y hasta representación diplomática; todo lo cual, acarrea una inseguridad social.

El poder monista del Estado fue apareciendo en distintas formas y etapas y en diversos lugares. En la primera mitad del siglo XIII, en Sicilia, apareció una manifestación precoz del Estado moderno: Federico II sustrajo al sistema feudal el ejército, la administración de justicia, la policía y la administración financiera, todo ello lo centralizó de modo burocrático; pero los orígenes propiamente dichos del Estado moderno se encuentran en las ciudades repúblicas de Italia septentrional, ya en la época del renacimiento.

Dice Heller, que Maquiavelo en su obra "El Príncipe", introdujo el término "*Status politico*". A partir del Renacimiento, las poliarquías de Europa se transformaron en unidades de poder, continuas y organizadas, con un solo ejército, una sola jerarquía de funciones, un orden jurídico unitario y se impuso obediencia a los súbditos. Así fue como surgió el Estado monista, como unidad de poder y de toda acción política.

El Estado moderno centralizó todos los medios de autoridad y de administración; el "*imperium*" o poder de mando del monarca y de los diversos depositarios particulares de poder, se trasladó al

Estado que, a partir de entonces, comenzó a desempeñar funciones que anteriormente estaban a cargo de la familia, la Iglesia y otras instituciones. El Estado se ocupó, además, de los aspectos técnicos y económicos, de la enseñanza, de la cultura y sobre todo de establecer un solo orden jurídico e impartir justicia, de manera exclusiva. Creó un ejército permanente adquiriendo consecuentemente armas, y como la realización de sus funciones imponía gastos al Estado, reorganizó las finanzas. Además, como los métodos de la administración feudal eran inadecuados para la realización de las nuevas funciones estatales, hizo innovaciones en el renglón administrativo, pues de lo contrario se veía condenado el Estado a una decadencia inevitable.

La nueva técnica administrativa del Estado era posible, sólo mediante la división del trabajo. Los funcionarios del Estado tenían que ser especialistas y eran nombrados por un jefe superior; consagraban su actividad a las respectivas funciones públicas, lo cual contribuyó a lograr la unidad del poder estatal. La burocracia, que dependía económicamente del Estado, vino a dar estabilidad a la estructura del Estado, puesto que a través de ella se estrecharon más los vínculos entre los súbditos y entre éstos y el Estado. La jerarquía en la burocracia fue factor preponderante para la expansión del poder del Estado por todo el territorio y para el mantenimiento de su poder, porque la labor administrativa era dirigida desde el centro.

El Estado moderno para sufragar sus gastos requería de un sistema impositivo bien reglamentado, que le permitiera recabar ingresos suficientes para cubrir sus presupuestos, y que vendrían a ser dichos ingresos, la parte más importante del patrimonio del

Estado moderno, y de dicho patrimonio todos los gobernantes no podían apropiarse ni obtener aprovechamiento de los mismos. El pago de impuestos por parte de los súbditos, los hacía sentir que realmente formaban parte del Estado.

La recaudación de impuestos propició la abundancia y circulación del dinero, que acarreó consecuentemente la acelerada producción de bienes para su consumo y la venta de los mismos generaba más riqueza y ésta, a su vez, más impuestos; se generaron más fuentes de trabajo, y con ello también se elevó la capacidad tributaria de la población. Por todo lo anterior, el Estado moderno, de manera intencionada y conciente, fomentó el capitalismo y su desarrollo, pues salía fortalecido y, además, se lograba cierta prosperidad. Por tal motivo, el Estado protegió y favoreció las políticas mercantilistas y de producción y exportación de productos, bajo el principio de mantener el dinero en el país, así como el crecimiento de la población que venían a ser agentes de producción y, al mismo tiempo, sujetos de impuesto. Respecto a este hecho histórico, Heller cita a Marx, para quien *"...el poder del Estado, de la fuerza concentrada organizada, se utilizó para acelerar a pasos agigantados el proceso de la transformación del régimen feudal de producción en el régimen capitalista..."*¹⁰ Respecto a esta opinión de Marx, dice Heller, que el Estado jamás nació como un medio económico.

Por otra parte, el Estado moderno para detentar exclusivamente el poder de acción y decisión jurídica, además de

¹⁰ Heller, Hermann. Teoría del Estado. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. p.175

tener el control militar, económico y político, era necesario crear un nuevo orden jurídico, que tomara en cuenta no sólo principios de derecho, sino también criterios políticos. Ello era un reclamo que derivaba de la jerarquía de funcionarios públicos, de la economía capitalista del dinero, de las nuevas relaciones entre el Estado y sus miembros y del establecimiento de los órganos de gobierno. En efecto, en la edad media sólo se conocía el contrato como institución de aplicación universal, hasta para fundamentar y transmitir derechos y obligaciones de la autoridad. Con la creación del nuevo derecho se persiguió ante todo, eliminar el derecho del más fuerte, pues en adelante todos estarían bajo el imperio de la ley.

Las funciones del Estado moderno y su patrimonio hicieron de él un especial sujeto de derecho con autoridad pública soberana, pero limitado sólo al desempeño de sus actividades de carácter público en interés de la comunidad y de sus miembros.

Señala Heller, que el origen de las modernas Constituciones habrá de buscarse, ante todo, en la necesidad de la permanencia del Estado monista, moderno y actual, así como en el establecimiento de un "*jus certum*". De ahí que, el objetivo primordial de la Constitución Política escrita es el de planificar la estructura del Estado, como la unidad política soberana de mando y de ordenar sus funciones, para lograr la unidad de sus miembros, eliminar las discordias y obtener una estabilidad duradera; para alcanzar estos objetivos es esencial a la Constitución Política moderna su carácter autoritario de norma suprema e inviolable. El Estado moderno, dice Heller, no nació como un instrumento de opresión de la clase dominante, aunque hay quienes opinan lo contrario, como Engels, para quien "...en todos

los periodos típicos es, sin excepción, el Estado de la clase dominante, siendo, en todos los casos, esencialmente una máquina para mantener sometida a la clase dominada..."¹¹

Las Constituciones actuales establecen como uno de sus principios la igualdad jurídica; y con base en él, dos clases sociales: la capitalista y la de los trabajadores, cada una aspiran a poseer el poder del Estado para tomar decisiones políticas que respectivamente les favorezcan. Ante estas posiciones, no debe perderse de vista que el Estado, por el poder soberano que representa, está por encima de estas dos grandes fuerzas sociales, pues el pueblo ha fundado al Estado para unificar y mantener la unidad en su población, para establecer relaciones justas entre sus miembros, para aplicar el derecho igual a todos, para gobernar con criterios de justicia, para defender la dignidad del hombre y de los grupos sociales, en el ámbito espacial de validez de sus normas, para dar certeza jurídica del cumplimiento y ejecución del orden jurídico y para realizar cuantas actividades legales sean necesarias para beneficio del pueblo total. Este es el reto del Estado moderno.

DOCTRINAS SOBRE LA NATURALEZA Y CONCEPTO DEL ESTADO ACTUAL.

A continuación hago una exposición de las principales ideas de tres autores relevantes de la teoría política del Estado : Georg Jellinek, Hermann Heller y Hans Kelsen.

¹¹ Heller, Hermann. *Op.C il.* p. 179

Pensamiento de Jellinek sobre el Estado. Este autor considera que el Estado se debe contemplar como una realidad que existe fuera de nosotros, que descansa en una variedad de hechos sociales en los cuales tiene participación; pero también se debe contemplar como una realidad psíquica, por cuanto que los hechos sociales proceden de actos psíquicos, de la voluntad de los individuos respecto a su contenido y fin y, en este sentido han de ser interpretados. Lo anterior indica, que son dos los modos de considerar al Estado: el primero, que tiene por objeto el estudio del Estado en su aspecto jurídico y, el segundo, el estudio del Estado como fenómeno social.

El aspecto jurídico del Estado, pues, tiene como objeto estudiarlo como sujeto de derecho, cuáles son sus funciones y cómo las realiza, cuáles son sus elementos esenciales y en qué consiste el fin jurídico del Estado. En esta acepción, el Estado es un sujeto de derecho, o sea, una estructura jurídica con capacidad jurídica dentro del marco de la Constitución Política. Es sujeto de derecho, dice Jellinek, porque todo sujeto de derecho implica una capacidad de relación con otros entes igualmente jurídicos, aunque no necesariamente sean de naturaleza física, lo cual no es argumento para no considerar a los entes jurídicos como realidades y de ninguna manera como ficciones, porque el derecho es un ordenamiento real que regula relaciones entre sujetos reales. En este orden de ideas, Jellinek define al Estado como *"...la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y*

*asentada en un determinado territorio...o la corporación territorial dotada de un poder de mando.."*¹²

Visto el Estado, dice Jellinek, desde el punto de vista social, es un conjunto de relaciones de voluntad entre una pluralidad de hombres, unos que mandan y otros que obedecen, pues los hombres son el *substratum* del Estado que tiene un poder supremo de dominación, de esta manera son tantas las relaciones de dominio como individuos. En esta acepción, Jellinek define al Estado como *"...la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio."*¹³

Para Jellinek, los elementos del Estado son tres: territorio, población y poder.

El territorio. Jellinek cita al autor Zitelman, para quien el territorio es el espacio o escenario en donde el Estado desenvuelve su actividad, o sea, donde manda. La acepción jurídica de territorio implica dos aspectos: uno negativo y otro positivo. El negativo consiste en que sólo el Estado y ningún otro podrá ejercer funciones de autoridad soberana en su territorio; el aspecto positivo consiste en que, todas las personas que se encuentran en el territorio, quedan sometidas al poder del Estado.

Señala Jellinek que hasta el siglo XIX ninguna definición del Estado hablaba del territorio como elemento esencial del Estado, y que fue Kluber, el que primero definió al Estado como una sociedad civil constituida con un territorio. El territorio, dice Jellinek, es de manera evidente, elemento esencial del Estado, porque en él habitan

¹² Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Editorial Albatros. Buenos Aires. 1981. p.107

¹³ Jellinek, Georg. *Ibidem*. P.105

sedentaria y continuamente los hombres que lo constituyen, y es el espacio en donde tienen lugar las relaciones humanas. Es también el territorio el límite de la actividad soberana del Estado, para realizar sus fines sociales; de ahí que todos los mandatos del Estado, son esencialmente territoriales. Por lo anterior, la impenetrabilidad, para este autor, es cualidad del territorio, pues en él, no tienen cabida dos poderes de Estados soberanos; sin embargo, este principio puede tener excepciones en los siguientes casos:

- 1- El coimperio, cuando varios Estados ejercen una soberanía común en un mismo territorio, como en el caso de Austria y Hungría sobre los territorios de Bosnia y Herzegovina. Estos casos son poco frecuentes y obedecen al desconocimiento de los elementos esenciales de un Estado; en estos casos lo que existe jurídicamente, es una representación del poder del Estado sometido.
- 2- Por acuerdo internacional, cuando un Estado autoriza a otro a realizar actos de soberanía en su territorio; en realidad, es un caso de aparente afectación de soberanía, porque el Estado autorizado actúa no de manera soberana, sino derivada del Estado autorizante.
- 3- La ocupación militar, en este caso, el poder soberano del Estado ocupado queda suspendido y entra en actividad la autoridad del Estado ocupante, por ello, es aparente la existencia de dos poderes soberanos.

El derecho internacional, dice Jellinek, prohíbe a los Estados realizar acciones injustas sobre el territorio de otro Estado, no porque constituya una violación a la propiedad o posesión del territorio

estatal, sino porque constituye una violación a la personalidad del Estado, que es un sujeto de derecho y el territorio es un elemento esencial de su existencia. En efecto, el Estado en su territorio tiene el *imperium*, el poder de mando supremo sobre todos los hombres y asociaciones y aún sobre las cosas, en cuanto que establece las relaciones jurídicas respecto a las mismas, e incluso, puede disponer de ellas por utilidad pública; además de ejercer su poder soberano, el Estado en su territorio desempeña otras actividades sociales en un mismo plano como cualquier individuo particular, como en el caso relativo a sus propiedades, sobre las que tiene los mismos derechos que un particular y, por tanto, los puede defender contra cualquier tercero.

La indivisibilidad es otra característica del territorio, que se deriva de la unidad del Estado, pero puede sufrir excepciones, en los casos de segregación de una parte por convenio entre los Estados, o como consecuencia de una guerra, o por delimitación de fronteras debido a causas naturales, o por cesiones voluntarias. En estos casos, jurídicamente existe una limitación o rectificación del *imperium*; finalmente, cuando nace un nuevo Estado, éste surge como sujeto de derecho, con todos sus elementos esenciales, entre ellos el territorio.

La **población**. La totalidad de los hombres que pertenecen al Estado, constituyen su población. El pueblo es elemento esencial del Estado e implica dos aspectos: uno subjetivo y otro como objeto. En el primer caso, el pueblo forma parte de la asociación estatal; en el segundo caso, el pueblo es objeto de la actividad del Estado. Rousseau fue quien hizo la distinción del individuo como ciudadano

activo que participa en la formación de la voluntad común, y como individuo sometido a esa voluntad común.

La primera cualidad subjetiva del pueblo no es fácil de palpar, ni de ejercer activamente, ni siquiera en los Estados más democráticos, pues sólo una parte del pueblo realiza funciones activas en el Estado. Sin embargo, esta cualidad subjetiva del pueblo es la que forma la unidad del mismo, pues es preciso que todos los individuos del pueblo estén concientes de formar parte como miembros del Estado y que, como tales, se encuentran situados en dos planos: uno, de coordinación entre ellos y el otro plano, de subordinación respecto al poder del Estado. Hoy en día, se da más preferencia al pueblo como objeto de la actividad política del Estado, o sea, el pueblo en el plano de subordinación frente a la autoridad del Estado, y, en este sentido, todos los ciudadanos son sujetos de deberes, pero, como al mismo tiempo, tienen el carácter de miembros, por ello también son sujetos de derecho.

La Constitución Política del Estado es la que establece quién forma parte del mismo, qué individuos son miembros de él. Ello, no impide, que el imperio del Estado se extienda también a cualquier otra persona que se encuentre en su territorio. Los miembros del pueblo del Estado gozan de una esfera de derechos, que les permiten plantear exigencias al Estado, de tres clases:

1. El poder del Estado está obligado a respetar los derechos públicos establecidos y no puede exigir más deberes que los ordenados legalmente. Aquí existe una recíproca limitación, de una parte, el poder del Estado está limitado al orden constitucional y leyes que del mismo emanen; de otra parte la

libertad de los individuos se encuentra limitada a la esfera de lo que legalmente les está permitido y no está prohibido.

2. Otras exigencias jurídicas del pueblo frente al Estado, tienen como propósito obtener beneficios para todos, tales como el respeto y protección y seguridad de los bienes jurídicos, una buena administración etc.
3. Otra exigencia de los individuos del pueblo es la participación en las actividades del Estado, que se traduce en proponerse como candidatos para el desempeño de funciones de órganos de autoridad; el hecho mismo de votar es ya una actividad en el Estado y, por ello, el derecho de voto es una exigencia jurídica.

En conclusión, dice Jellinek, que el pueblo del Estado es un concepto jurídico, dentro del cual, se encuentran todos los individuos reconocidos por el poder del Estado.

El poder del Estado. Toda asociación, debido a la exigencia de su unidad y realización de sus fines, requiere de una dirección, de una voluntad que ordene, dirija y cuide de la realización de los mismos. Esta dirección es el poder en toda asociación.

El poder de la asociación puede ser: dominante y no dominante; éste último, carece de fuerza para ejecutar sus órdenes, por ejemplo: la Iglesia católica, cuyas normas obligan a sus miembros, sin embargo, carece de fuerza coactiva para exigir su cumplimiento, éste depende de la voluntad de sus miembros, pero no son constreñidos por la fuerza física a su cumplimiento, a lo sumo dispone medidas disciplinarias, por eso, su poder no es de dominación.

En cambio, el poder de dominación manda incondicionalmente a sus miembros el cumplimiento de sus órdenes, las cuales no dependen de la voluntad de los subordinados y, quienes se nieguen a cumplirlas, serán obligados a su observancia por medio de la fuerza física.

El poder del Estado es un poder de dominación, supremo, originario, pues nace con el Estado; sólo a él pertenece y, por eso, en su territorio y respecto a su población excluye a cualquier otro de la misma naturaleza, así mismo, no puede reconocer ni depositar su poder en personas o asociaciones particulares.

El poder del Estado es el elemento que establece la unidad de la población, cuida de ella y vela por el cumplimiento de sus fines; establece el orden jurídico que emana de la Constitución Política, cuida de su observancia por conducto de sus órganos de gobierno establecidos en la propia Constitución Política, por todo lo cual, Jellinek considera que el Estado como sujeto jurídico, *"...es la fuerza de dominación originaria de que está dotada la corporación de un pueblo sedentario..."*¹⁴

Jellinek considera que el poder del Estado es irresistible, soberano e indivisible; es irresistible, porque manda de manera incondicionada y puede ejecutar la coacción a fin de que se cumplan sus mandatos; es indivisible, porque esta característica es necesaria consecuencia de la unidad del Estado y, por lo mismo sólo puede haber un solo poder soberano; es soberano porque es el supremo

¹⁴ Jellinek, Georg. *Op. cit.* p. 258

poder de la organización política. De esta última característica trato más adelante en particular.

Respecto a los *fines o funciones* del Estado, Jellinek los clasifica en tres categorías: la primera, es la división de los tres poderes; la segunda, es la actividad libre y reglada; y la tercera, es la actividad de autoridad y la actividad social.

La primera clasificación, implica las tres funciones fundamentales del Estado: legislación, jurisdicción y administración.

La segunda clasificación, en cuanto a la actividad libre del Estado, tiene como fundamento el interés común, porque la iniciativa del gobierno no es susceptible de normas para muchas actividades, por ejemplo, el nombramiento de Ministros y de otros funcionarios como los de las fuerzas armadas, el derecho al indulto y la expulsión de extranjeros, así como de conceder ciertos reconocimientos, ello principalmente por lo que toca al poder de administración, pues no es una simple mecánica de ejecución de reglas generales, sino que implica, además, una serie de actividades sociales, por ejemplo, establecer universidades públicas, hospitales, carreteras, centros de recreación etc. En cambio, la actividad reglada implica la ejecución de lo establecido en el ordenamiento jurídico correspondiente, por ejemplo, la expropiación de bienes, la constitución de industrias paraestatales, leyes tributarias etc.

La tercera clasificación, implica todas las funciones de autoridad que tienen efectos sociales, pues la administración del Estado indica que éste debe satisfacer todos los intereses económicos y espirituales de la población, por ello su fundamento es el bien común. Esta actividad social coloca al Estado más cerca de

los individuos, al realizar obras en su beneficio, por ejemplo, la promoción de la cultura, de la educación, edificación de viviendas, cuidado de indigentes, establecimiento de transporte barato o gratuito etc.

Pensamiento de Hermann Heller. Este autor, considera al Estado como un fenómeno real, no físico, que actúa en el tiempo y en el espacio, como una unidad de organización, de decisión política y de dominación; se constituye por seres humanos y tiene una conexión directa con las condiciones naturales de la vida social de los mismos. Por tanto, el Estado, como estructura real de organización, de acción y decisión, no puede desligarse de los hombres que lo constituyen. Sin embargo, al respecto, existen diversas opiniones, y entre éstas muchas en contra.

El Estado, dice Heller, tan es un ente real, que incluso los infractores de las normas piden, en su favor, la protección del Estado; están en el error, por tanto, las teorías idealistas que consideran al Estado como una ordenación ideal; también incurre en error, la tesis que considera al Estado como un reflejo de las leyes de la naturaleza.

Por el contrario, dice Heller, el Estado existe dentro de la naturaleza y, por ello, su acontecer histórico no puede concebirse fuera de la realidad; con cuanta razón Marx y Engel consideran que la historia del Estado siempre estará ligada a las condiciones naturales cambiables y, sobre todo, a la acción del hombre.

Para Heller, la teoría y la práctica de la política actual, coinciden en que los elementos esenciales a todo Estado son: el

territorio, el pueblo y el poder soberano; éstas son características permanentes en todo Estado, son independientes de las personas, grupos o caudillos y, por eso, sobreviven a todos ellos y a todas las diversas formas de gobierno.

El territorio. Para Heller, este elemento es la esfera o espacio donde actúa el Estado, comprende el espacio geográfico donde se asienta su población. El territorio determina la efectividad y el alcance de la actividad del Estado y es, a la vez, el campo político limitado de los Estados que actúan unos frente a otros con sus respectivas leyes.

El territorio es un factor importante de la unidad del Estado, porque es el espacio donde manda el Estado de manera exclusiva sobre sus habitantes tanto nacionales como extranjeros. Por esta razón, el derecho debe establecer las fronteras territoriales del Estado y porque, además, las riquezas de su suelo guardan relación con la situación económica, política y militar, tal es el caso de los yacimientos de petróleo que, en la actualidad por su importancia, frecuentemente han llegado a convertirse en una cuestión candente de política mundial. Respecto a la característica de la impenetrabilidad del territorio sostenida por otros autores, Heller dice, que esta característica *"...no es propiedad característica del territorio, sino del poder del Estado..."*¹⁵

El pueblo. El concepto de pueblo se refiere a un grupo humano cuyas determinaciones físico-espirituales actualizan (dan realidad) al Estado. Sin la unidad del pueblo no podría existir el

¹⁵ Heller, Hermann. *Op.cit.* p. 364

Estado, por ello considera Heller, que es importante y necesario conocer las diversas acepciones para determinar cuál es el sentido del pueblo del Estado.

El pueblo tiene dos acepciones: una como formación natural y, la otra, como formación cultural. La primera acepción es de naturaleza sociológica y antropológica, atiende a la raza como formación natural de un pueblo. Señala Heller, que una vertiente de la antropología política pretende reducir el Estado a la raza, refiriendo toda conducta política a la herencia racial. Esta corriente tuvo aceptación en Alemania y en menor grado, en otros países como Estados Unidos, después de la primera guerra mundial. El concepto de raza natural atiende a una misma comunidad de origen y a las mismas características hereditarias: estatura, forma, color de piel, de cabello, rostro, ojos, forma craneal etc.

Según la teoría política de la raza, ésta guarda relación con su conducta política; dicha teoría se remonta a la obra del Conde de Gobineau publicada en 1853; desde entonces, se consideraba a la raza nórdica como la más capaz. Esta teoría de las razas, en la actualidad, ha sido tildada de errónea científicamente y condenada mundialmente. Al respecto, entre otros muchos pensadores, Luschan expresa "*...no hay raza alguna que, en sí misma, sea inferior...*"¹⁶ En realidad, dice Heller, las teorías racistas persiguen objetivos de dominación en las luchas internas o externas de los Estados.

La segunda acepción de pueblo, como formación cultural, dice Heller, apareció a fines del siglo XVIII; a partir de la revolución

¹⁶ Heller, Hermann. *Op.cit.* cita a Luschan, wirtschaft u. Rasse. P. 202

francesa, el concepto de pueblo atendía no sólo a la raza natural, sino también se entendió como formación del espíritu y de cultura, de tal manera que el pueblo podía estar formado por diversos grupos raciales. En la actualidad, por ejemplo, el pueblo norteamericano está formado por casi todas las razas y pueblos de la tierra, unidos por diversos vínculos (culturales, de religión, de idioma, políticos, económicos, etc.) y que llegan a formar la raza o pueblo cultural. En estos casos, no es la raza natural la que forma al Estado, sino al revés, el Estado es el que forma al pueblo.

Para Heller, el pueblo del Estado está formado, por disposición de la ley, por aquellos individuos a quienes la misma ley faculta a participar en la vida política del Estado y representarlo como lo establezca el derecho; por eso, dice Heller, es inaceptable la tesis de los subjetivistas, que afirman que el pueblo es "*...un producto espiritual de los individuos que a él pertenecen...*"¹⁷ Esta tesis contradice a la realidad, pues por lo general, no depende del individuo ser parte del pueblo del Estado. Tampoco tiene razón la teoría de la integración, expresada por Smend, cuando considera a la "*...integración, siguiendo a la sociología angloamericana, como la sustancia medular y el punto angular de lo estatal en la esfera de la realidad...*"¹⁸

Respecto al concepto de nación, señala Heller, que es una expresión de carácter político, que se refiere al pueblo cultural determinado por la ley, pero que, además, tiene éste la conciencia y la voluntad de pertenecer al Estado, con un sentimiento y

¹⁷ *Ibidem.* p.208

¹⁸ Citado por Heller, Hermann. *Op. cit.* p..215

conciencias comunes de su propia peculiaridad y diferencia con los demás pueblos; sólo entonces, puede hablarse políticamente que un pueblo es una nación. Por ello es incorrecto identificar al Estado con la nación, porque no es posible concebir al Estado como uno de sus elementos.

Es una ficción, apunta Heller, considerar homogénea a la comunidad del pueblo del Estado; todo lo contrario, en el pueblo hay diferencia entre unos grupos y otros, pues tienen sus propios fines y medios, por sus diversas opiniones en los renglones económicos, políticos, religiosos, filosóficos, culturales etc. Frente a esta realidad, sólo el Estado está en posibilidad de formar un solo pueblo, una sola nación, a pesar de la diversidad de razas, costumbres, idiomas, culturas, religión, etc. Es, por tanto, el Estado, el que unifica y organiza políticamente al pueblo, a través del ordenamiento jurídico, porque *"El objeto de la política consiste siempre en la organización de oposiciones de voluntad..."*¹⁹

El poder del Estado. En sentido político, señala Heller, que el poder del Estado es la facultad jurídica de actuar y organizar la unidad, así como la cooperación social en su territorio. El Estado, como autoridad, obliga a la voluntad de los miembros del pueblo y a los que habitan en su territorio. El Estado, a través del derecho ordena rectamente la vida social y sus normas establecen los deberes y los derechos. Sin embargo, en todos los ordenamientos jurídicos, su cumplimiento depende de que las normas estén

¹⁹ *Idem.*

justificadas en principios éticos, pero esto no es objeto de la teoría del Estado, sino de la filosofía del derecho.

El poder político soberano sólo pertenece al Estado, que es la organización más fuerte en su territorio y, por ello, se dice que es irresistible. El Estado, pues, tiene el monopolio de la coacción física legítima, la que puede aplicar a toda voluntad que amenace la unidad de dominación y la recta ordenación de la vida social, porque un Estado político, sólo existe como tal cuando tiene y mantiene el poder supremo y se impone a todos los demás poderes organizados.

Los gobernantes, dice Heller, son quienes actualizan el poder del Estado, son portadores del poder del Estado; por eso, corresponde a la Constitución Política establecer los correspondientes órganos de poder del Estado.

Por lo que respecta al *fin del Estado*, expresa Heller, que al igual que toda institución humana, el Estado tiene funciones objetivas; su fin, ciertamente no es el poder político supremo porque ya lo tiene desde su nacimiento, de manera monopólica en su territorio e independiente del exterior. Tampoco es un fin en sí, puesto que tiene funciones políticas de desplegar y aplicar su poder social en organizar y ordenar las relaciones entre los hombres; establecer la ordenación jurídica y cuidar de su cumplimiento y aseguramiento, aún por la coacción física. En efecto, hoy en día el sentido de la política implica el despliegue y la aplicación del poder social organizado, así se habla de política eclesiástica, militar, económica, cultural, etc.

Pensamiento de Hans Kelsen. Para este autor, lo que interesa a la teoría general del Estado, es establecer un concepto jurídico en torno al cual giren todos o algunos de los elementos que presupone la doctrina tradicional, a saber: el poder, el territorio, el pueblo, la Constitución, los órganos de gobierno, etc.

La doctrina dominante sobre la naturaleza del Estado, parte de la distinción y separación entre el Estado y la sociedad, entre el Estado y el derecho. Por tanto, para esta doctrina, es principio generalmente aceptado, que Estado y derecho son dos entes distintos: el primero, considerado como un asociación de hombres y, el segundo, el derecho, considerado como conjunto de normas que expresan un deber ser. De acuerdo con esta antítesis (Estado y derecho) consecuentemente se llega a la distinción entre la teoría sociológica del Estado y la teoría jurídica del derecho, pues tienen objetos distintos: la primera, tiene como objeto el comportamiento de los hombres y el estudio de las causas que determinan sus comportamientos, indagando con qué leyes se regulan, con lo que se pretende o se cree llegar a la entraña del Estado; la segunda, la teoría jurídica del derecho, se pregunta cómo deben comportarse los hombres, qué conducta les prescribe el derecho positivo y porqué razones deben de comportarse así, es decir, su objeto es el estudio del derecho como complejo de leyes, de manera independiente a toda conexión con la naturaleza.

Así pues, la teoría que sostiene que Estado y derecho son dos cosas diferentes es la doctrina dominante en la actualidad. Sin embargo, sigue diciendo Kelsen, que dentro de esta doctrina se prescinde de la teoría jurídica, porque se busca con afán una teoría

de la causalidad y no una teoría jurídica del derecho. Es por ello, que se afirma que el Estado tiene dos caras: una, la de la naturaleza que atiende a la causalidad del Estado, que es la sociedad y, la otra, la jurídica, orientada al conocimiento normativo del derecho. Pero, dentro de la teoría del derecho, para Kelsen, la rama que más interesa por su importancia, es la teoría jurídica del derecho, cuyo objeto no puede ser otro, sino el derecho, de lo cual se deriva, dice Kelsen, que el Estado no puede ser más que el derecho, porque sólo así puede ser objeto de una teoría del derecho, que forma parte de la teoría general del Estado. Por tanto, dice Kelsen, Estado y derecho son una unidad inseparable.

Para Kelsen, el Estado existe sólo en el mundo de las normas. En efecto, el Estado es, por su naturaleza, un sistema de normas o expresión de la unidad del sistema normativo, porque el Estado es, ante todo, orden, cuyo contenido es un sistema de normas. Si, pues, el Estado es un sistema normativo, éste tiene que ser el derecho positivo, porque no es posible admitir un orden metajurídico.

Es obvio, que la doctrina tradicional dualista (derecho-Estado) rechaza la tesis de la unidad de Estado y derecho, porque dicha tesis oculta la defensa de un derecho natural suprapositivo. Para la teoría dominante tradicional, el Estado es un aparato coactivo, pero ello, no es más que una metáfora, para designar al orden normativo como el Estado; en efecto, cuando se designa al Estado como organización coactiva, se piensa en el poder coactivo del derecho, cuyas normas determinan cómo debe ser la conducta de los hombres. Así se ve, dice Kelsen, como el poder del Estado es

el mismo que el poder del derecho positivo, con lo cual se demuestra la identidad del Estado y el derecho.

Para la doctrina tradicional, el Estado es el creador del orden jurídico, pero esta argumentación es un círculo vicioso, dice Kelsen, porque si por una parte, el Estado crea al derecho y por la otra, el derecho es el supuesto de validez de los actos del Estado, entonces es imposible considerar que el Estado sea el supuesto del derecho.

Por otra parte, señala Kelsen, que la teoría dominante tradicional se ve impulsada a aceptar la teoría de la autolimitación, según la cual, el Estado no solamente crea el orden jurídico, sino también se somete voluntariamente a él, convirtiéndose de este modo en persona jurídica, en sujeto de deberes y facultades. Contra esta teoría, dice Kelsen, ha quedado suficientemente probado, que el Estado no puede ser supuesto del derecho y que éste al mismo tiempo es el supuesto del Estado; además, si el Estado puede voluntariamente autolimitarse, también libremente podría sustraerse a dicha vinculación. Por eso, concluye Kelsen que la doctrina tradicional dominante no ha descubierto su error, al no ver que el Estado tiene la facultad de obligar y que del Estado procede toda vinculación jurídica; luego entonces, el Estado tiene que ser derecho, porque sólo el derecho obliga positivamente hablando y de él mismo procede toda vinculación jurídica obligatoria.

En cuanto a los elementos del Estado, dice Kelsen, que la teoría tradicional dominante de los tres elementos esenciales del Estado, desplaza el problema del Estado del campo normativo (del deber ser) al campo de lo natural y causal (el ser) cuando afirma que el Estado no es un ordenamiento normativo entre los hombres, sino

que los hombres están sometidos al Estado, a través de su ordenación normativa, desde el momento en que se habla de que el Estado constituye una multitud de hombres, de lo cual resulta que, la definición jurídica que se busca construir, es desplazada por la búsqueda de una definición de la realidad natural; es por ello, que se define al Estado como *"...una multitud de hombres que viven sobre una parte de la superficie terrestre claramente delimitada de las restantes, constituyendo una organización de dominio a la que se da el nombre de poder."*²⁰ En esta definición señala Kelsen, aparecen asociados los tres elementos del Estado: territorio, pueblo y poder, en un mismo plano de igualdad. Es así, como el Estado se deja ver como una cosa u objeto corpóreo. Por lo anterior, opina Kelsen, que debe desecharse el mencionado desplazamiento y volver al planteamiento jurídico del concepto de Estado, sin mezclarlo con los elementos corpóreos (territorio y población).

Para Kelsen, *"...el Estado constituye un orden coactivo, normativo de la conducta humana..."*²¹ Por lo cual da más trascendencia al poder del Estado, el cual tiene que ser un poder jurídico con validez derivada del propio orden jurídico, que es el que vincule la conducta de los hombres a un deber y que entrelace todas las conductas. Por eso, la función primordial del orden estatal es afirmar la validez del poder del Estado.

Como todo orden jurídico establece un deber ser, es por ello, que el poder del Estado radica en el poder del derecho. De esta manera, el poder del Estado constituye el objeto auténtico de la

²⁰ Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional. México. 1972. p. 124

²¹ *Ibidem*. p. 123

teoría del derecho político, porque el objeto de una teoría jurídica, sólo puede ser el derecho.

Para la doctrina tradicional dominante, lo esencial del Estado, consiste en que los hombres estén sometidos a su poder. Sin embargo, el verdadero sentido del poder de dominación del Estado, dice Kelsen, consiste en que todos los hombres son regidos por las normas, aún quienes las crean; por tanto, estar sometido al poder del Estado no tiene otra significación que hallarse vinculado por un orden jurídico. Éste, tiene la peculiaridad de contener una jerarquía de normas, por eso, la norma originaria fundamental es de donde emana todo el orden jurídico del Estado; en ella se establece una autoridad como fuente del derecho, cuyas manifestaciones tienen fuerza jurídica obligatoria; del mismo modo, las normas de grados inferiores establecen autoridades inferiores, cuyas manifestaciones también tienen fuerza jurídica de obligar; estas normas a su vez, establecen normas para crear otras normas jurídicas de grado inferior y así sucesivamente, hasta llegar a las normas individuales: los actos jurídicos, sentencias, etc. Por lo anterior, afirma Kelsen, que el verdadero sentido del poder de dominación del Estado, no es más que la vinculación de los hombres al orden normativo.

En cuanto al poder del Estado como coacción, señala Kelsen, un doble sentido de esta acepción: en un primer sentido, significa que las normas jurídicas prescriben la coacción independientemente de su efectividad; en el otro sentido, significa que el orden jurídico tiene validez frente a los hombres, o sea, que el orden jurídico vale independientemente de la aceptación voluntaria

de los hombres y, por ello puede hacerse efectivo contra su voluntad. Por la razón que antecede, Kelsen critica a Jellinek, quien opina que el poder del Estado es por esencia irresistible, pues nadie puede escapar al poder de dominación del Estado, de no vivir en un desierto o en las proximidades del polo, pues todos los hombres están sometidos voluntaria o involuntariamente al poder irresistible del Estado, que los mantiene unidos con mano férrea. Para Kelsen, estas razones no son válidas, porque de hecho pueden infringirse los deberes normativos sin que se aplique la coacción prescrita, por ejemplo, dice, no se castiga a los delincuentes más que cuando son capturados, así se demuestra, que para sustraerse a la eficacia del orden jurídico, no es necesario hallarse en un desierto o en las proximidades del polo. Por lo cual no es válida la afirmación, de que el poder del Estado es irresistible.

Por lo que toca a la doctrina del *fin del Estado*, Kelsen considera que el Estado es un instrumento técnico social. Ello no significa que el Estado carezca de fines. La teoría del fin del Estado, supone que el Estado tiene un fin específico, e igualmente supone elevar a una categoría absoluta a uno de los fines históricamente cambiantes del Estado y para cuya realización se utiliza el aparato coactivo. Por ello, Kelsen afirma, que el Estado no es un fin en sí, sino un medio para realizar todos los posibles fines sociales. En efecto, el Estado no tiene límite en sus fines, puede tener todos los fines posibles, siempre y cuando estén contenidos en la forma de derecho; la razón de ello, es que la unidad de Estado y derecho no es un fin, sino medio al servicio de fines que trascienden al derecho, fines que Kelsen denomina como fines culturales.

El Estado no se limita a castigar a ladrones y asesinos, a dictar sentencias y ejecutarlas contra deudores morosos o a intervenir en asuntos civiles, sino que también regula otras actividades, dice Kelsen, como las actividades industriales y profesionales, el cuidado de la salud, de la educación, etc. En una palabra, persigue fines de cultura, pero siempre con base en normas jurídicas: derecho industrial, laboral, sanitario, de educación, etc. Todos estos ordenes jurídicos son derecho cultural y sobre su base se realizan los actos jurídicos individuales y con base en las mismas, los órganos estatales toman decisiones y resoluciones. El Estado, debe cuidar que se cumpla el derecho cultural y, en caso contrario impondrá las sanciones previstas.

Lo que la doctrina tradicional dominante considera como fin del poder del Estado, en realidad, dice Kelsen, no es más que las propias normas jurídicas que establecen cómo deben realizarse los actos. El Estado es un instrumento coactivo para el logro de los fines trascendentes al Estado, el poder de éste se encuentra en el derecho y éste es el Estado; por eso, desde el punto de vista del positivismo jurídico, es válido afirmar que todo Estado es un Estado de derecho y de igual modo, es válido afirmar que todo Estado es un Estado de poder y un Estado de cultura.

En cuanto a la libertad, como un fin jurídico del Estado, señala Kelsen que, mientras para unas doctrinas el Estado tiene como fin la libertad, para otras, el Estado significa la muerte de la libertad. Dicho autor no está de acuerdo con estas corrientes, para él, el Estado es el instrumento jurídico que hace posible la libertad verdadera, que no es otra cosa que la expresión de lo establecido en

la norma: este es el sentido jurídico de la libertad. En este sentido, también se puede afirmar, dice Kelsen, que el Estado es la libertad, pues él mismo es el orden jurídico.

En cuanto al Estado como persona jurídica, opina Kelsen, que el Estado es el centro último de imputación y su diferencia de cualquier otra persona jurídica, es que ésta es la expresión parcial de un orden normativo, porque tiene sobre sí otra voluntad superior; estas personas son puntos intermedios de imputación y así sucesivamente, hasta llegar al último centro de imputación, que es la persona jurídica del Estado, cuya voluntad jurídica es suprema y sobre la cual no hay ninguna otra.

Consideraciones personales sobre el Estado. En este punto primero del capítulo segundo, han quedado expuestas las principales ideas de los autores citados. Sus métodos y teorías son profundas y extensas, por lo que, sin afán de crítica me he limitado sólo a realizar un esbozo de su pensamiento, lo más apegado posible a ellos.

Sus ideas me han servido de gran apoyo para tener una idea sobre el concepto y naturaleza del Estado y de sus funciones.

Ciertamente, en mi concepto, el Estado es un estructura jurídica creada por una comunidad (la parte de individuos con capacidad física, intelectual y moral) dotado por ésta de poder, para que lo ejercite a través de sus diversos órganos, cuyas respectivas funciones se depositan en personas físicas para que las lleven a la práctica, siempre en beneficio de toda la comunidad, pueblo o nación.

Considero, por tanto, que el Estado es un instrumento, un medio jurídico creado por el Poder Supremo Constituyente que de modo natural radica en el pueblo, en cuya representación, la Asamblea Constituyente, órgano específico constituido sólo para tal efecto, crea al Estado, en una Constitución escrita para que represente y actúe en nombre del pueblo total con poder soberano, tanto en lo interno como para efectos exteriores.

El Estado tiene el patrimonio y las funciones establecidas en su Constitución Política y que fundamentalmente son las siguientes: crear leyes para que rijan las relaciones entre los hombres y entre éstos y el Estado; aplicar el orden jurídico mediante una adecuada administración de los asuntos estatales; y hacer efectivo el derecho mediante sentencias judiciales definitivas.

Las competencias asignadas constitucionalmente a los órganos de gobierno y el ejercicio de las mismas, son la eficaz expresión del poder soberano del Estado.

Las competencias de dichos órganos de gobierno, se depositan en personas físicas para que las ejerzan del modo como lo establezca la Constitución Política.

Las personas físicas que, como gobernantes, desempeñan las funciones de los órganos del Estado, son depositarios de las mismas y, por tanto, son funcionarios del Estado.

Los funcionarios públicos elegidos por el pueblo, son representantes inmediatos y directos del Estado, por tanto, jurídicamente dependen de él y es por eso, que el Estado es su patrón.

El pueblo, en su totalidad, es el jefe remoto y supremo del

Estado y de los gobernantes. Por tanto, el Estado, como sujeto jurídico representa directamente al pueblo total.

Los funcionarios públicos de elección popular dependen remotamente del pueblo y todos, sin excepción, deben rendirle cuentas, porque el pueblo total es el jefe político supremo.

Corolario sobre el Estado.

1. Es una estructura jurídica con personalidad real, no física, por tanto, es centro de imputación de todas sus funciones de poder.
2. Es creación del pueblo.
3. Tiene patrimonio propio para realizar sus funciones y demás actividades sociales.
4. Es un medio o instrumento jurídico del pueblo para realizar los fines necesarios que redunden en cierto bienestar de toda la comunidad.
5. El Estado no es el derecho, ni el derecho es el Estado, porque el derecho positivo es una de las tantas funciones del Estado.
6. El derecho positivo es el orden jurídico que vincula a todos los hombres y organizaciones jurídicas que se encuentren en su ámbito espacial de validez, incluido el propio Estado.
7. El fin del Estado no consiste en someter a los hombres a su imperio, porque ello se traduciría en aplicar la ley del más fuerte.
8. El ordenamiento jurídico establece cómo debe ser el comportamiento de los hombres para lograr cierta unidad y orden.

9. La Constitución Política es la suprema norma jurídica positiva de vinculación entre los hombres del pueblo y entre éste y el Estado.
10. El poder del Estado es soberano, está por encima de los intereses particulares que se oponen al interés de la nación.
11. El origen inmediato del Estado es la Constitución Política y su fundamento originario es la comunidad natural de hombres.
12. El pueblo es el titular natural del poder político soberano.
13. La nación es un concepto político empleado con el significado de población conciente de pertenecer al Estado.

EL GOBIERNO. Las tres funciones del Estado, legislar, ejecutar leyes y administrar los asuntos del Estado, expresan el poder soberano del Estado; dichas funciones se asignan a los órganos del Estado establecidos en la Constitución Política. Estos órganos, en sentido jurídico, constituyen el gobierno constitucional del Estado. Ahora bien, como el Estado es una estructura jurídica, las funciones de sus órganos se depositan en personas físicas elegidas por el pueblo para que las lleven a cabo. De esta manera, el concepto jurídico de gobierno no es otro, que el ejercicio del poder del Estado.

En la época remota de la *polis* griega, Aristóteles expresó que *"En todas partes el gobierno de la ciudad es la autoridad soberana... en las democracias por ejemplo, es el pueblo el*

soberano; al contrario de la oligarquía en la que gobierna un pequeño número de hombres..."²²

Para André Hauriau, "La expresión Gobierno es susceptible de dos acepciones: en sentido amplio designa la realización de la soberanía en el Estado...En su sentido estrecho, Gobierno, es sinónimo de poder ejecutivo o para hablar, como Juan Jacobo Rousseau de Suprema Administración, cuyo acto consiste en reducir la ley a actos particulares."²³

Para el autor Roberto Ríos Elizondo, el gobierno es un agente, es quién ejercita el poder del Estado, que se traduce en la facultad constitucional de crear o modificar el derecho y aplicarlo a casos concretos supuestos en las normas, pues todos los actos de gobierno, aún los discrecionales, encuentran su origen en el orden normativo. Por eso para él, gobierno es "...el conjunto de personas u órganos públicos que, ipso jure, en el ejercicio de sus facultades cumplen la voluntad de la nación..."²⁴

Para Serra Rojas, el gobierno es el conjunto de poderes públicos; son los órganos a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía. En general, el gobierno se refiere al funcionamiento del Estado, por lo que esta acepción comprende a todos los poderes públicos e instituciones públicas, que tienen la encomienda de concretar los principios jurídicos en actos particulares. Por gobierno, también se entiende a quienes se encargan de realizar los fines del

²² Aristóteles. *Op. Cit.* Libro tercero, cap. IV, p. 89

²³ Hauriau, André, *et. al. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel. Barcelona 1975. p. 141

²⁴ Ríos Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, Ed. Porrúa. México. 1975. p. 39

Estado. Así mismo, por gobierno se entiende a uno de los elementos del Estado, el que tiene la dirección de éste.²⁵

También Serra Rojas considera importante no confundir las formas de Estado y las formas de gobierno, y cita al profesor Groppali, para quien las formas de Estado se refieren a la estructura jurídica del mismo, en lo que toca a las relaciones entre el propio poder soberano, el pueblo y el territorio, en cambio, las formas de gobierno se refieren a los modos de formación o integración de los órganos del Estado, sus funciones, su depósito y las relaciones entre ellos.²⁶

Consideraciones personales sobre el Gobierno. El gobierno, por tanto, es el ejercicio de las funciones del Estado soberano, a través de sus órganos de gobierno.

La Constitución Política asigna a los órganos de gobierno sus funciones correspondientes. Los órganos de gobierno, son el centro directo de imputación de sus respectivas funciones.

Las personas físicas elegidas como depositarios de dichas funciones asignadas a los órganos estatales, son quienes las realizan y, por tanto, son los directamente responsables de su desempeño; en este sentido, dichos funcionarios públicos actúan en representación directa del Estado y son responsables ante éste y ante el pueblo. En consecuencia, los funcionarios públicos deben informar del desempeño de sus actividades directamente al Estado a quien representan, lo cual se traduce, en que unos a otros recíprocamente se deben informar de sus actividades para su

²⁵ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. 11ª edición. Ed. Porrúa. México 1990. p. 453-456.

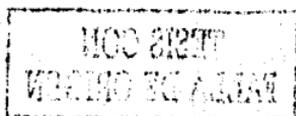
²⁶ *Ibidem*. p. 453

aprobación, en su caso, porque como ya se dijo, son recíprocos representantes directos del Estado, y una vez aprobados sus informes respectivos, los titulares de dichos órganos deben a dar a conocer al pueblo los resultados de dichos informes.

La creación del orden jurídico positivo, cuando se encuentra al arbitrio del legislador, se está en presencia de la aplicación de la ley del más fuerte. Para no llegar a la aplicación de este principio, el derecho no debe estar al arbitrio del legislador, sino que el derecho debe tener, además de la legalidad, una necesaria justificación, o sea, el derecho debe estar basado siempre en un criterio objetivo, que no puede ser otro, que los principios generales de derecho, a saber: lo justo, lo equitativo, el respeto a la dignidad del hombre, la igualdad del derecho, en síntesis, hacer normas útiles para todos y evitar las que causen perjuicio.

II. TIPOS REPUBLICANOS DEMOCRÁTICOS DE GOBIERNO.

Señala H. Heller que hay fundamentalmente dos formas de Estado: la democracia y la autocracia. El principio que caracteriza a la democracia es el de la soberanía del pueblo, éste es el que establece al Estado y el que manda a través del Estado, por ello, todas las decisiones políticas se toman de abajo hacia arriba. En cambio, en la autocracia rige el principio, de que la soberanía reside en una persona o en un grupo de personas, en este caso, el Estado se construye de arriba hacia abajo, porque el poder estatal se encuentra en manos del autócrata, todo poder se concentra en él y a él sólo incumbe adoptar las decisiones del Estado.



Las Constituciones Políticas de los Estados pueden establecer el procedimiento para nombrar autoridades, sin embargo, ello no significa que se trate de un ejercicio democrático. De lo anterior, resulta que puede haber Constituciones no democráticas y Constituciones democráticas. Las primeras, no derivan del pueblo, ni conceden a sus miembros participar políticamente por elección popular en el desempeño de las funciones del Estado, por tanto, los ciudadanos del pueblo no tienen derecho al voto para elegir autoridades estatales, tal fue el caso histórico de Roma y de todas las monarquías absolutas hereditarias de la edad media y del renacimiento.

Por el contrario, las Constituciones democráticas tienen como principio fundamental inmovible, que el poder político soberano reside esencial y originalmente en el pueblo que, en todo tiempo, tiene el derecho de establecer, modificar y cambiar la forma de gobierno del Estado, consecuentemente, el pueblo tiene derecho a participar en las actividades del Estado, así como el derecho del sufragio universal. La participación del pueblo elector y con derecho a ser elegido, se lleva a cabo a través de diversos partidos políticos, que son grupos de personas asociadas legalmente y que tienen una misma ideología política, cuyo objeto es la detentación del poder público del Estado.

El autor Norberto Ramírez Blanco, en la obra de "Derecho Constitucional" (antología) hace una exposición de los tipos democráticos de gobierno, entre los cuales se encuentran la democracia directa, el gobierno de asamblea, el parlamentarismo, gobierno de gabinete y presidencialismo.

A continuación, expongo brevemente en qué consisten la democracia directa y el gobierno de asamblea, ya que, el tipo de gobierno parlamentario, de gabinete o mixto y el presidencialismo, se exponen en el siguiente apartado A) de este punto segundo.

Democracia Directa. Este tipo de gobierno democrático, dice Ramírez Blanco, tiene lugar, cuando el propio pueblo organizado como electorado detenta el poder político y reunidos en asamblea, ésta es la que toma las decisiones políticas y como llevarlas a su realización, por las autoridades designadas por la misma asamblea, ya sean judiciales, o administrativas, porque las mismas no están establecidas como órganos independientes. Este gobierno, señala dicho autor, sólo puede encuadrar en comunidades pequeñas organizadas como Estados, como aconteció en la ciudad-Estado de Grecia, los plebiscitos en Roma. En los tiempos actuales, en ciertos casos, se pone en funcionamiento este tipo de gobierno, por ejemplo, cuando se utilizan técnicas plebiscitarias para la toma de decisiones políticas fundamentales, tal es el caso del *referéndum*, a través del cual el electorado participa para votar a favor o en contra del establecimiento de disposiciones normativas de aplicación general.

Gobierno de Asamblea. Este tipo de gobierno democrático se da, señala dicho autor, cuando por disposición constitucional la Asamblea es la depositaria del poder del Estado. Se aplicó por primera vez en Francia después de la revolución francesa y, desapareció, debido a su desacreditación, pues se le consideró causa de la dictadura de Robespierre. En los tiempos actuales resurgió como tipo fundamental de gobierno de la U.R.S.S. y

en otros países socialistas. El esquema fundamental de este gobierno es el siguiente: la Asamblea Legislativa es elegida por el pueblo y tiene el poder supremo sobre todos los demás órganos del Estado; la Asamblea sólo es responsable frente al electorado, sólo el pueblo soberano puede renovar la Asamblea cada ciertos intervalos de tiempo, pero también puede disolverla. El Poder Ejecutivo y los ministerios de gobierno están bajo el poder de la Asamblea. El riesgo de este tipo de gobierno es el de convertirse en una autocracia, cuando la Asamblea delega en uno de los ministerios un poder preponderante sobre los otros ministerios, de tal manera que, en este caso, las decisiones políticas más importantes son tomadas por una oligarquía dominante.

A) REPUBLICA

1.- **Concepto y naturaleza.** El vocablo político de "República", lo encontramos en Grecia y en Roma. Aristóteles expresa lo siguiente: "...cuando gobierna la multitud en el sentido de interés general, se da al gobierno el nombre de república..."²⁷ Y en otra parte de su obra dice "...se da ordinariamente el nombre de república a los gobiernos que se inclinan a la democracia, como se da el nombre de aristocracia a los que tienden a la oligarquía..."²⁸

En Roma, se conoció el término república como *res publica*, la cosa pública, asuntos del Estado.

²⁷ Aristóteles. *Op. Cit.* libro tercero, cap. V. p. 92

²⁸ *Ibidem.* Libro sexto, cap. VI. p. 206

Señala Tena Ramírez, que fue Maquiavelo quien concibió a la república como un gobierno opuesto a la monarquía y, a partir de entonces, se emplea en tal sentido.

Concepto. Para Serra Rojas, "...la república es una forma de gobierno genuinamente popular, porque directa o indirectamente permite la participación del cuerpo electoral..."²⁹ Este mismo autor señala como característica esencial de la república, que los representantes de los órganos de gobierno son elegidos por el pueblo, de manera temporal.

Para Tena Ramírez, "*Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico...*"³⁰

Naturaleza. La naturaleza jurídico-política de la república, consiste en lo siguiente: es un sistema de gobierno determinado por el pueblo en la Constitución Política; éste elige a las personas en quienes se depositan las funciones correspondientes de los órganos de gobierno del Estado, tomando en cuenta sus aptitudes personales; el cargo de Jefe de Estado no es vitalicio, sino temporal por el período que disponga la Constitución Política, tampoco es vitalicio el cargo de los demás depositarios de poder; el cargo de Jefe de Estado y de los demás funcionarios públicos de elección popular, jamás pueden ser hereditarios ni objeto de transmisión personal de los mismos.

²⁹ Serra Rojas, Andrés. *Op.Cit.* p. 463

³⁰ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 19ª edición, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 87 y 88.

La república puede ser centralista o federalista. En el primer caso, las entidades políticas que la integran son gobernadas por una autoridad central, por lo cual las entidades no tienen autonomía ni soberanía política, porque no son entidades independientes. En cambio, en la república federal, las entidades sí gozan de autonomía, soberanía e independencia en lo relativo a su régimen de gobierno interior, pero se unen, mediante un pacto, para formar un Estado federal, una sola nación frente al exterior. En la Constitución Política Federal se establecen las funciones que competen al Estado federal y cuales corresponden a las entidades federadas; en la misma Constitución se establece que la misma es de aplicación en toda la república federal y reconoce la autonomía y soberanía de los Estados o provincias en su régimen interior, con la limitante de que no pueden contravenir los principios consignados en la Constitución ni las leyes federales que de ella se derivan,

En México, la forma de gobierno constitucional, es la de una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. (artículo 40 constitucional)

Es república, porque el Presidente en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es elegido por el pueblo por sufragio universal y directo para que desempeñe el cargo por un período de seis años, y jamás podrá desempeñarlo, otra vez.

Es república representativa, porque los gobernantes representan al pueblo, a través del Poder Legislativo, (Cámara de

Diputados) quienes desempeñan su cargo por el término establecido en la Constitución Política.

Es república democrática, porque el poder soberano reside en el pueblo y, por eso, éste tiene en todo tiempo el derecho para alterar, modificar o cambiar la forma de su gobierno.

Es una república federal, porque está formada por Estados libres, autónomos y soberanos, en lo que concierne a su régimen interior, pero unidos por un pacto consignado en la Constitución Política Federal.

2.- República Presidencial. El régimen democrático presidencial descansa en el principio de la separación de poderes, pero bajo un sistema de colaboración y de recíproco control. Este régimen se originó en los Estados Unidos de Norteamérica en una época, dice Ramírez Blanco, en que se pensaba que *"...con el establecimiento de un equilibrio entre los diversos detentadores de poder se produciría una armonía permanente en la sociedad estatal..."* Sin embargo, continúa diciendo este autor *"La coexistencia de diversos detentadores de poder rígidamente aislados, fue una ilusión inútil, como quedó demostrado claramente en la Constitución francesa de 1791, que intentó poner en práctica la separación de funciones de Montesquieu..."*³¹

Ramírez Blanco cita la declaración de Thomas Jefferson sobre la separación de poderes: *"El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un*

³¹ Ramírez Blanco, Norberto. Derecho Constitucional (antología) UNAM, México, 1994, p. 131

*gobierno que no estuviere fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuvieren de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales, sin ser eficazmente controlado, restringido por los otros."*³²

Duverger distingue este tipo de gobierno en régimen presidencial clásico y el presidencialismo, y se refiere a las características de cada uno; en el régimen presidencial clásico, el Presidente es el jefe de Estado y el jefe del Poder Ejecutivo, al que se le suele denominar como gobierno; los Ministros o Secretarios de Estado dependen del Poder Ejecutivo, no tienen autoridad política propia, sino la decisión pertenece exclusivamente al Presidente, aunque toma en cuenta su parecer. El Presidente es elegido por medio del sufragio universal directo o indirecto. En Estados Unidos el sufragio es indirecto, pues los ciudadanos eligen electores que eligen al Presidente. La elección del Presidente por el pueblo le confiere gran autoridad. El Presidente está en el mismo plano de igualdad política que el Congreso o Parlamento. El Congreso es un órgano colegiado, integrado por diputados y senadores, elegidos cada uno por una determinada fracción del cuerpo electoral. (Distritos) En cambio, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona denominada, Presidente, quien es totalmente independiente del Congreso. Las consecuencias de la independencia política del Presidente, consisten en lo siguiente: el Congreso no puede quitar al Presidente, éste, a su vez, no puede disolver al Congreso; con ello,

³² Ramírez Blanco, Norberto. *Op. Cit.* pp.131 y 132

muy débil, aún cuando haya elección para Presidente, por la razón de que dichas elecciones no son competitivas. Señala Duverger, que es característica también del presidencialismo dar más importancia a las elecciones de Presidente que a las elecciones de los integrantes del Congreso o Parlamento, las cuales tienen un papel secundario y, además, están influenciadas por el poder presidencial. En síntesis, el Presidente es más poderoso que el Congreso, pues éste sólo tiene la función de aprobar leyes, casi siempre iniciadas por el Presidente, así como manifestar su oposición, cuando proceda, a la política presidencial.³³

El autor mexicano Ignacio Burgoa, señala como características comunes del sistema presidencial, las siguientes: existen tres poderes independientes y separados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo tiene la función administrativa del Estado y se deposita en una sola persona, el Presidente, elegido por el pueblo por sufragio directo o indirecto, por un período determinado; la permanencia del Presidente no depende de los otros dos poderes. El Presidente tiene las facultades y la responsabilidad consignadas en la Constitución; nombra y revoca discrecionalmente a sus colaboradores, denominados Secretarios de Estado y éstos son responsables directamente ante él, pero no dependen de los otros dos poderes; los Secretarios no son un órgano colegiado, cada uno desempeña sus propias funciones dentro del ramo de la Administración Pública, y son consultores del Presidente, pero sólo éste es el único responsable de la Administración Pública y del

³³ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6ª ed. Ed. Ariel. Barcelona. 1978. pp. de la 210 a la 213.

está garantizada la estabilidad del Presidente, independientemente de que el partido político al cual pertenece tenga o no mayoría en el Congreso. El auténtico régimen presidencial, dice Duverger, produce un gobierno estable, aunque no un gobierno fuerte, porque el Presidente tiene libertad de actuar dentro del marco de sus facultades, pero tiene la limitación que le imponen las leyes; sin embargo, en las democracias occidentales, el Congreso o Parlamento es el órgano de gobierno más poderoso, lo cual ocasiona lentitud del gobierno. El sistema presidencial, establece frenos poderosos, dice Duverger.

El presidencialismo, en cambio, afirma Duverger, es una aplicación deformada del sistema presidencial clásico. En efecto, el presidencialismo se caracteriza por la debilidad del Congreso frente al desmedido poder del Presidente. Por regla general, dice este autor, el presidencialismo rige en todos los países latinoamericanos; la situación política que acarrea el presidencialismo, consiste en que casi hace imposible el funcionamiento de la democracia, a pesar de que haya elecciones; por eso, muchas naciones latinoamericanas, con frecuencia, sufren dictaduras, en donde las instituciones del Congreso o Parlamento son camuflaje democrático. Como en los regímenes presidencialistas, el ejército tiene importancia, siempre están cerca de la dictadura cuando el ejército no está de acuerdo con la política gubernamental. También están cerca de la dictadura, cuando un partido político tiene el monopolio en los diversos órganos de gobierno, Congreso, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, aunque en estos casos, dice Duverger, es mejor hablar de una semidictadura.

En el presidencialismo, dice Duverger, la democracia es

cumplimiento de las leyes. El Presidente representa al Estado, a él incumbe tomar decisiones en materia política nacional e internacional. El Presidente es la suprema autoridad administrativa del Estado, por ello, a él compete la planeación de todas las actividades económicas. El Presidente no tiene facultades legislativas ni judiciales, pero excepcionalmente está legitimado para desempeñar funciones legislativas; en cambio, sí tiene facultad de iniciar leyes y el derecho de vetarlas. El Presidente es un Ejecutivo fuerte y ágil para la toma de decisiones convenientes, oportunas y expeditas; en sus actividades tiene el control, los frenos y contrapesos que fija la Constitución, principalmente del Congreso. El Presidente, como Poder Ejecutivo desempeña la función de cumplir y hacer cumplir las leyes, aunque su actuación es destacadamente administrativa; cuenta con facultades discrecionales y es el único responsable de sus resultados. El Presidente tiene predominio en el gobierno del Estado. El Presidente no puede convertirse en autócrata, porque está impedido constitucionalmente al no tener facultades legislativas ni jurisdiccionales; en el caso de que las llegara tener, no sería ya un régimen presidencial constitucional, sino una dictadura.³⁴

Consideraciones personales. El auténtico régimen presidencial es aquél establecido en la Constitución Política, basado en el principio político de la denominada separación de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, elegidos directa o

³⁴ Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª edición. Ed. Porrúa. México. 1991. pp.738 a 744.

indirectamente por el pueblo soberano, pues con ello se persigue, no otra cosa, que evitar la concentración del poder del Estado en un solo órgano de gobierno, que conduciría a un poder despótico. La historia enseña, que toda concentración de poder en un órgano del Estado, ha corrompido hasta las mejores personas que desempeñan las funciones de éste y los ha convertido en verdaderos autócratas y tiranos, llenos de vanidad y soberbia, dueños y señores de los hombres, en síntesis, han cometido gravísimos actos de barbarie, pues para un gobierno despótico no son valores ni la vida ni la dignidad de los hombres.

El autocratismo despótico y las oligarquías sólo pueden evitarse, cuando las funciones fundamentales del Estado son asignadas a diversos órganos independientes y separados, representados por personas físicas, porque de esta manera están vigilados unos a otros, lo cual no obsta a su coordinación, puesto que son elementos del mismo poder, y es en este sentido que sólo el poder puede controlar al poder.

El funcionamiento práctico y la fortaleza de todo gobierno democrático, hay que buscarlo solamente en la Constitución Política, puesto que en ella, es donde deben establecerse las eficaces condiciones de equilibrio entre los tres poderes; es en la Constitución Política en donde no deben establecerse condiciones de desequilibrio que propicien excesiva preponderancia de unos sobre otros y que, igualmente, le permitan escapar de la vigilancia de los demás poderes. Por eso es requisito de primera necesidad que una nación cuente con una Constitución clara y completa, que establezca facultades de los tres poderes, condicionados y limitados,

recíprocamente, en aquellos asuntos trascendentales para el bienestar de la nación; que establezca los menos espacios de concentración en algunos de los órganos de gobierno en la toma de decisiones discrecionales. Sólo de esa manera se justifica la existencia de un régimen presidencial de gobierno democrático, libre de toda concentración despótica de poder; sin pasar por alto la coacción constitucional para los funcionarios públicos, de ser denunciados y enjuiciados en caso de que incurran en responsabilidad, pues ello es un freno eficaz, cuya amenaza resulta ser vital para una Constitución Política fuerte.

3.- República Parlamentaria. Antes de abordar el estudio jurídico-político, es útil hacer referencia a su desarrollo histórico, con el objeto de tener un mejor conocimiento sobre su funcionamiento. Señala Duverger, que este régimen de gobierno democrático tuvo una evolución paulatina; se inició en la Gran Bretaña y posteriormente se ha extendido a otros Estados.

En una primera etapa de dicho régimen, apareció una Asamblea o Parlamento que representaba al pueblo, que venía a ser un relativo contrapeso al régimen de la monarquía, pues gozaba de cierto poder legislativo y presupuestario y, en ciertos casos, por faltas graves (delitos) el Parlamento podía acusar a un ministro del rey ante un tribunal. Pero en esta etapa, el rey continuaba gobernando por sí, o por medio de Ministros que nombraba y revocaba discrecionalmente, y también podía disolver al Parlamento. En esta etapa, el rey y los Ministros tenían más poder que el Parlamento, en

otras palabras, la legitimidad popular era débil frente a la legitimidad hereditaria del rey.

En una segunda etapa, siglo XVIII, los reyes casi no gobernaban por sí, sino a través de un gabinete de funcionarios presidido por un Primer Ministro. En esta época, el Parlamento logró que los Ministros debían gozar de la confianza del Parlamento, y que éste, los podía llevar ante los tribunales, aunque no existiera delito de por medio, sino sólo por no haber acatado las disposiciones del Parlamento. Con esto, dice Duverger, se dio el paso de una responsabilidad penal a una responsabilidad política y penal de los miembros del Parlamento, pues para evitar sanciones, en todo caso, los Ministros dimitían sus cargos, y de esta manera evitaban ser declarados responsables por el Parlamento; pero en esta época, todavía el rey conservaba el poder de nombrar y revocar a los Ministros de su gabinete. Así fue como los Ministros del gabinete debían contar con la confianza del rey y del Parlamento. Este régimen, dice Duverger, se denomina parlamentarismo orleonista porque se inició en la ciudad de Orleans, Francia, entre 1830-1848; en esta segunda etapa, la legitimidad popular y la legitimidad hereditaria del rey ya estaban en igualdad de condiciones.

La tercera etapa histórica, corresponde al régimen democrático parlamentario moderno. En esta etapa, señala Duverger, el sistema parlamentario pasó definitivamente a la legalidad democrática, basada en elecciones, registrándose con ello el ocaso de la monarquía basada en la herencia; apareció la burguesía y se registró el declive de la aristocracia, a consecuencia

de las transformaciones económicas. En el régimen parlamentario moderno triunfa la legitimidad popular, y la legalidad hereditaria del rey, dice Duverger, es sólo un vestigio o ha desaparecido por completo en las repúblicas parlamentarias.³⁵

El sistema parlamentario, expresa Ramírez Blanco, es el tipo de gobierno constitucional, que aspira a un equilibrio entre dos órganos de poder del Estado: el Parlamento de una parte, y el Gobierno o Gabinete de otra parte; se trata de una integración dualista del poder del Estado, en el que ambos detentadores del poder se encuentran sometidos a mutuas restricciones y controles.

Para Duverger, citado por Burgoa, el concepto de este sistema de gobierno lo expresa en los siguientes términos:

*"Se llama régimen parlamentario a un sistema político basado sobre la colaboración de poderes, donde el ejecutivo está dividido en dos elementos: un Jefe de Estado y un Gabinete ministerial que es responsable ante el Parlamento."*³⁶

Existen diversas vertientes del sistema parlamentario, que sin embargo, tiene las mismas características esenciales. En efecto, dice Ramírez Blanco, en este sistema hay una configuración triangular de poder: electorado, Cámara de los Comunes o Parlamento y el Gabinete o Gobierno.

El Parlamento, señala Duverger, puede estar formado por una o varias Cámaras, por ejemplo, en Inglaterra, dice Burgoa, la soberanía del Parlamento reside en la Cámara de los Comunes, que es la que está integrada por representantes del pueblo o electorado,

³⁵ Duverger, Maurice, *Op. cit.* pp. 202, 203 y 204

³⁶ Burgoa O., Ignacio, *Op. Cit.* p. 738

y es esta elección por parte del pueblo, el elemento que tipifica este sistema como un régimen democrático de gobierno.

En el régimen parlamentario los miembros del Parlamento gozan de inmunidad frente al Gabinete o Gobierno y sólo el Parlamento, dice Duverger, puede levantar esa inmunidad.

En el supuesto de que en este sistema de gobierno haya más de una Cámara en el Parlamento, la más importante en peso y prestigio es la Cámara de los Comunes, cuyos miembros son elegidos por el pueblo mediante sufragio directo; las otras Cámaras son designadas de forma indirecta, dice Duverger, como es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra, cuyos miembros se integran por designación del monarca.

En el sistema parlamentario, compete al Parlamento definir los marcos de gobierno en sus aspectos principales, para ello tiene el Poder Legislativo, el Poder Presupuestario, la ratificación de tratados diplomáticos y el poder de control sobre el Gabinete; puede preguntar a los Ministros del Gabinete sobre los asuntos de su ramo ministerial y también al Primer Ministro del Gabinete sobre los asuntos generales del gobierno. Los integrantes del Parlamento, en lo individual, son intermediarios de sus electores en asuntos de reclamación e impugnación frente al Gabinete o Gobierno y son gestores o defensores de los intereses de sus respectivos electores y, con ello, se evitan una serie de protestas violentas.

En su aspecto colectivo, dice Duverger, el Parlamento asegura la expresión pública de grandes reclamaciones y reivindicaciones; es una vía abierta a las protestas frente al Gabinete o Gobierno; es una tribuna pública de debate entre

los ciudadanos y el gobierno.

El Gabinete, en el sistema parlamentario, dice Duverger, es el órgano de gobierno *"...que corresponde a la noción de Poder ejecutivo en la teoría liberal, en oposición al Parlamento, que encarna el Poder legislativo..."*³⁷

Es característica esencial del gobierno parlamentario, que los miembros del Gabinete o Gobierno, son también miembros del Parlamento. El Gabinete o Gobierno, es presidido por el Primer Ministro, quien designa a los demás integrantes del Gabinete, previa presentación, dice Duverger, al consentimiento del Jefe de Estado. El Primer Ministro goza de supremacía sobre sus colegas ministeriales, como dice Ramírez Blanco, *"El poder gubernamental está concentrado en el Primer ministro."*³⁸ El Primer Ministro del Gabinete o Gobierno es también el jefe del partido político que tiene mayoría en el Parlamento y es también miembro de éste.

En el sistema parlamentario hay un Ejecutivo dualista: el Jefe de Estado y el Primer Ministro del Gabinete o Gobierno. El primero, puede ser un monarca vitalicio, un Presidente de la República, en este caso, es generalmente elegido por el Parlamento por un lapso de tiempo establecido en la Constitución; tiene un papel honorífico: representa a la nación, promulga leyes, firma decretos, designa al Primer Ministro, aunque esta designación es totalmente simbólica, porque el cargo de Primer Ministro recae necesariamente, por disposición de la ley, en el jefe del partido político que tiene mayoría en el Parlamento.

³⁷ Duverger, Maurice. *Op. cit.* p. 179

³⁸ Ramírez Blanco, Norberto. *Op.cit.* p. 106

En cuanto a las medidas de control en el sistema parlamentario, la existencia del Gabinete o Gobierno depende del voto de confianza de la mayoría de la Cámara parlamentaria de elección directa por el pueblo, y el voto de desconfianza del Parlamento obliga al Gabinete a dimitir. También los integrantes del Gabinete están sujetos al control del Parlamento, pues si éste emite un voto de censura contra alguno de ellos, dice Duverger, que normalmente todo el Gabinete se solidariza con el censurado y, en este caso, también puede darse la dimisión del Gabinete en pleno; sin embargo, ocurre en la práctica, que el Primer Ministro del Gabinete pide la renuncia al Ministro censurado. En cuanto al control sobre el Parlamento, la existencia de éste depende, a su vez, de que el Gabinete no declare su disolución, con esta facultad, el Gabinete no está desarmado frente al Parlamento, pues éste, al emitir su voto de desconfianza que obliga a dimitir al Gabinete en pleno, éste, a su vez, ejercita el derecho de disolver al Parlamento, con esta medida se establece el equilibrio entre los dos poderes. En este supuesto, los electores son llamados a decidir a quien le asiste la razón en el conflicto de dichos dos poderes, mediante elecciones.

Por tanto, dice Duverger, la piedra angular del régimen parlamentario es el pueblo, que es árbitro fundamental por medio de nuevas elecciones generales. Sin embargo, para evitar disoluciones frecuentes, existe una serie de requisitos y restricciones para el pronunciamiento de tales disoluciones, a efecto de que la representación nacional no se interrumpa frecuentemente y, por ello, también se exige cierto intervalo de tiempo entre una disolución y otra.

En el sistema parlamentario, la influencia de los partidos políticos tiene un papel muy importante, por su influencia en la composición del Parlamento y del Gabinete. En estos regímenes parlamentarios puede establecerse un bipartidismo o un pluripartidismo o un partido único; en el primer caso, dos partidos compiten para ganar las elecciones y las consecuencias son las siguientes: hay homogeneidad de los miembros del Gabinete, éste cuenta con la confianza del Parlamento y, por lo mismo, el gobierno es estable; el Primer Ministro tiene en sus manos el poder, porque es el jefe supremo del Gabinete, es miembro del Parlamento y es jefe del partido mayoritario. En los regímenes parlamentarios pluripartidistas, ningún partido tiene mayoría en el Parlamento, por tanto, el gobierno no es homogéneo, pues los Ministros pertenecen a diversos partidos políticos, entre las consecuencias, Duverger señala las siguientes: la integración del Parlamento es menos sólida e igualmente la del Gabinete; las condiciones de diversos partidos se presta a componendas; sin embargo, las sólidas condiciones de los partidos sí garantizan un gobierno estable, porque éste tiene poca libertad de acción. En cuanto al régimen parlamentario con un solo partido dominante, señala Duverger, que con esta acepción se designa al sistema de gobierno en el que un solo partido es desproporcionadamente fuerte respecto a los demás, que están condenados a ser siempre oposición; el partido fuerte permanece en el poder a través de sucesivas elecciones, sometido únicamente a la crítica de los minoritarios y de algunos sectores ciudadanos; este régimen lo tiene establecido, la India. Finalmente, señala Duverger,

que en los países del llamado tercer mundo, no han funcionado regímenes parlamentarios auténticos.³⁹

Consideraciones personales. El desarrollo histórico y la estructura jurídico-política del régimen de gobierno parlamentario, constituyen el motivo principal por el que los pueblos latinoamericanos y demás países tercermundistas no establecen en sus respectivas Constituciones Políticas este sistema parlamentario, porque no se alcanza a entender en qué consiste el beneficio de implantarlo, si históricamente la concentración de poder en uno o pocos órganos de gobierno de la misma ideología, conduce al despotismo, autoritarismo y también a la dictadura o semidictaduras; el pasado histórico de tales sistemas de gobierno que implican concentración de poder, está plagado de infamias y grandes injusticias sociales, así lo demuestra la historia; es por ello que son rechazadas las ideas políticas que tienen como antecedentes a regímenes monárquicos, a oligarquías o aristocracias; además, el establecimiento de monopartidismo o bipartidismo político, constituye una grave limitante al ejercicio de la libertad democrática.

4.- República Mixta. La característica del régimen mixto de gobierno democrático, consiste en que es presidencial, en parte, y en otra parte, es parlamentario; tiene, dice Duverger, los elementos fundamentales de uno y otro sistema de gobierno.

³⁹ Duverger, Maurice. *Op. cit.* pp. 179 a la 210.

El Poder Ejecutivo se encuentra depositado en un Jefe de Estado: el Presidente de la República y, además, en un Gabinete, cuyos miembros los son igualmente del Parlamento. El Gabinete está presidido por un Primer Ministro o Jefe de Gobierno, pero con menor jerarquía y poder político que el Presidente.

a) El Presidente de la República: es elegido por sufragio universal, de la misma manera que en el régimen presidencial, o como sucede en Finlandia, elegido por sufragio indirecto por electores presidenciales, designados por los ciudadanos para tal efecto; tiene más prerrogativas que el Jefe de Estado parlamentario, éste no es elegido por el pueblo, sino por el Parlamento. El Presidente de la República está facultado para recurrir al referéndum y no necesita contar con el refrendo de los Ministros del Gabinete o Gobierno. El Presidente de la República, por sí solo, puede disolver el Parlamento y por este poder, el Presidente influye fácilmente en el Parlamento. El Presidente es representante del pueblo; está en el mismo plano de igualdad política que el Parlamento y es independiente de éste. El Presidente realiza actividades establecidas en la Constitución y lo convierten en el órgano principal de gobierno; el Presidente no puede ser destituido por el Parlamento y está por arriba del Primer Ministro del Gabinete y de todos los Ministros del mismo.

b) El Gabinete debe estar integrado por Ministros, que a la vez son miembros del Parlamento; es responsable ante el Parlamento; puede ser disuelto por el voto de desconfianza del Parlamento. El Gabinete no es la suprema autoridad gubernamental,

es competente sólo para desempeñar las funciones que le señala la Constitución.

c) El Parlamento es elegido en la misma forma que en el régimen parlamentario; puede estar constituido por la mayoría de un partido y si el Presidente de la República es del mismo partido, entonces siempre habrá acuerdo entre Parlamento y Presidente de la República, pero si éste no cuenta con la mayoría de su partido en el Parlamento, su actuación tiene ciertas dificultades. El Parlamento puede obligar al Gabinete a dimitir por un voto de no confianza y también puede obligar a dimitir a alguno de sus miembros por un voto de censura del Parlamento respecto al desempeño en sus funciones.

Este régimen mixto de gobierno ha funcionado, dice Duverger, en Francia, Austria, Alemania, y Finlandia, pero por breves períodos. A dichos regímenes los denomina dicho autor, como semipresidenciales.⁴⁰

B) DEMOCRACIA.

1.- **Concepto y características.** La palabra democracia proviene del idioma griego: *demos* que significa pueblo y *kratos* que significa poder; la democracia es el poder o gobierno del pueblo.

En Grecia, Aristóteles fue quien mejor se expresó sobre la democracia en su obra *La Política*, libro sexto. Señalaba este filósofo que el hombre de Estado no puede desconocer los caracteres distintivos de los gobiernos y las diversas combinaciones a que

⁴⁰ Duverger, Maurice. *Op. cit.* pp. 214 a 217

pueden prestarse, pues las diversas formas de gobierno obedecen a la diferencia de las clases sociales de la ciudad Estado en donde unos son ricos y otros, los más, son pobres y dentro de estas dos clases hay diferentes grados de menos a más, *"De suerte que hay tantos gobiernos como combinaciones de superioridad o de inferioridad entre las partes que componen el Estado. se admiten dos especies principales de gobierno...la democracia y la oligarquía...y lo que se llama república no es otra cosa que una democracia..."*⁴¹

El mismo autor, en el libro sexto, capítulos IV y XI, y en el libro séptimo, capítulo I, señala como principios comunes y fundamentales de la democracia, los siguientes: la igualdad de todos en lo político; la ausencia de privilegios; la libertad para practicar la virtud y para vivir feliz; elegir a las autoridades por mayoría de votos; derecho para participar en las funciones de poder; la soberanía está depositada en el pueblo; es esencia del espíritu de la democracia conceder a todos el derecho de pronunciarse acerca de todo, ésta es la igualdad a la que aspira continuamente el pueblo.⁴²

El citado autor, recalca que la libertad, es el principio fundamental del gobierno democrático, *"...uno de los caracteres esenciales de la libertad es que todos los ciudadanos por turno manden y obedezcan: el derecho o la justicia en un estado popular consiste en la igualdad para todos, sin ajustarla al mérito...todos los ciudadanos elegibles y electores; derecho...a ejercer autoridad sobre todos, cuando les toca a la vez...que un mismo ciudadano...no pueda ejercer dos veces la misma magistratura... que todas las funciones*

⁴¹ Aristóteles. *Op.cit.* libro sexto, cap. II. p. 93

⁴² *Ibidem.* Libro sexto, cap. XI. p. 220

*públicas sean de corta duración; que todos los ciudadanos sean llamados a juzgar en los tribunales sin distinción de clases ni de asuntos...incluso los negocios generales del Estado...por último, que la resolución de todos los asuntos o siquiera los más importantes, dependa soberanamente de la Asamblea general de todos los ciudadanos..."*⁴³

En Roma, señala Serra Rojas, la democracia era limitada en cuanto que se limitaba a las Asambleas y a los comicios que funcionaron en la época en que se vio libre del imperio de los Césares.

En la edad media, expresa el mismo autor mexicano, no hubo desarrollo de las ideas democráticas, pues los gobiernos medievales fueron renuentes a la democracia, sin embargo, las ideas cristianas se abrieron paso a través de la filosofía escolástica, uno de estos pensadores, Santo Tomás de Aquino señalaba la participación del pueblo en el gobierno, y otros autores especulaban ya con la idea de la soberanía del pueblo. Agrega este autor, que *"La reforma protestante es decisiva en el advenimiento de las ideas democráticas y en las libertades fundamentales del hombre."*⁴⁴

Fueron John Locke y Juan Jacobo Rousseau, dice Serra Rojas, quienes expusieron las ideas democráticas del Estado moderno. El primero, consideró necesario que se establecieran legalmente los derechos fundamentales del hombre, la división de poderes, el valor supremo de la Constitución y el principio de las mayorías, por su parte, Rousseau exaltó la voluntad general y la

⁴³ Aristóteles. *Op.cit.* libro séptimo, cap. I. pp. 235, 236

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* p. 514

soberanía absoluta del pueblo, afirmaba que *"...la voluntad no se representa: o es ella misma o es otra cosa; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, ni pueden ser sus representantes; no son más que sus comisarios; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es una ley."*⁴⁵

La democracia moderna surgió en el siglo XVIII, después de las revoluciones inglesa de 1688, norteamericana de 1766 y la francesa de 1789. Se apoyó en las ideas de Locke y Montesquieu, principalmente en lo que toca a los principios políticos de soberanía, división de poderes, derechos y garantías individuales, la forma de república, el voto de las mayorías y el sistema representativo de gobierno.

Para Tena Ramírez, la democracia moderna es resultante de liberalismo político, toda vez que constituye una fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Señala el mismo autor que, el liberalismo político, a través de la democracia, une a cada uno con los demás individuos y todos conservan su libertad porque quieren obedecerse a sí mismos, pues los individuos del pueblo, crean al Estado como un instrumento de autogobierno.⁴⁶

Kelsen afirma que *"El Estado liberal, es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos."*⁴⁷

⁴⁵ Serra Rojas. *Op. Cit.* p. 515

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 89

⁴⁷ Burgoa O. *Op. Cit.* p. 511

Para Stuart Mill, citado por Serra Rojas, la democracia liberal *"...Implica una sociedad en la cual todos sus miembros tengan igual libertad para realizar sus capacidades."*⁴⁸

Para Herman Heller, *"La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba...En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo...el derecho de la democracia...atribuye la formación del poder del Estado al pueblo, aún cuando el cuerpo electoral esté constituido por una pequeña parte de la población real...en una democracia...el pueblo sólo puede mandar por medio de una organización de dominación..."*⁴⁹

Para el autor mexicano Burgoa, la idea de la democracia está sintetizada en la célebre fórmula de Lincoln: (1853) *"...es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"*⁵⁰ Explica el mismo autor dicha fórmula de la siguiente manera: *el gobierno por el pueblo*, aquí el pueblo debe entenderse en su acepción política, o sea, la ciudadanía, que es una parte del pueblo total; en cambio, en las expresiones *del pueblo y para el pueblo*, tiene una connotación sociológica, o sea, el pueblo total. Para este autor, entre la democracia y la soberanía existe una relación causal: la soberanía del pueblo produce la democracia como una estructura jurídica, como forma de gobierno, o sea, el mismo pueblo, en la Constitución Política, se reconoce como poder soberano.

⁴⁸ Serra Rojas. *Op. Cit.* p. 468

⁴⁹ Heller, Herman. *Op. Cit.* pp. 314, 315

⁵⁰ Burgoa O. *Op. Cit.* p. 513

Para Serra Rojas *"La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones."*⁵¹ Es pues, dice el autor, la democracia un instrumento para elegir a los gobernantes mediante el sufragio, es el camino más firme para la vida política de una nación; en la democracia, el pueblo es origen del Estado; en la democracia, el pueblo político participa en las funciones públicas, constituye al Estado y a las instituciones democráticas para su beneficio; la democracia es el medio más adecuado de la legitimación del poder.

Para Karl Loewenstein, citado por Burgoa, no hay un solo tipo de democracia, no existen formas puras de democracia. Para él, *"Los tipos puros son relativamente raros. Son más frecuentes...los casos que presentan combinaciones...entre los diversos tipos de gobierno asimilables al sistema político de la democracia constitucional no hay ninguno que pretenda ser el mejor...La preferencia de una nación por un determinado tipo parece estar relacionada...con sus tradiciones y experiencia..."*⁵² Este autor tipifica a los regímenes democráticos en democracia directa, gobierno de asamblea, parlamentarismo, presidencialismo, a los cuales me he referido en el punto anterior.

De los conceptos expuestos anteriormente, se desprenden como principales características de la democracia, las siguientes:

⁵¹ Serra Rojas, Andrés. *Op.cit.* p. 510

⁵² Burgoa O. *Op. Cit.* p. 511

- a) tiene su origen en el pueblo, quien ejerce el poder soberano de organizarse y gobernarse a través del Estado, como estructura jurídica, a fin de que éste realice las funciones fundamentales que requiera la organización política de la nación; es por tanto, la democracia, el ejercicio del poder del pueblo.
- b) de entre sus integrantes, el pueblo elige a las personas para que desempeñen las funciones de los órganos del Estado, o sea, es característica de la democracia que los ciudadanos participen en las actividades gubernamentales, mediante el sufragio del pueblo; en la democracia, el pueblo escoge el régimen de gobierno que le conviene y como él mismo es soberano, en todo tiempo puede cambiar o modificar la forma de su gobierno; en la democracia el pueblo, a través del Estado realiza todos los fines lícitos indispensables para su beneficio, ya sean políticos, económicos, culturales, educativos, etc; en síntesis, en la democracia, el gobierno se inicia en el pueblo y termina en el pueblo.

2.- Tipos de democracia. Los tipos de democracia son formas de cómo participa el pueblo en las actividades políticas relativas a las funciones públicas del Estado.

Para el autor Georges Burdeau, citado por Enrique Sánchez Bringas *"La democracia es hoy en día una filosofía, una manera de*

vivir, una religión y casi accesoriamente, una forma de gobierno." ⁵³, en efecto, señala este autor, que el vocablo democracia se usa en una diversidad de asuntos, en el sentido de la aplicación de la fuerza de las mayorías. En materia política, el alcance de la democracia puede delimitarse analizando de cuantas maneras se presenta en los regímenes de gobierno democráticos. A este respecto, la historia de las instituciones constitucionales muestra tres tipos de democracia: directa, indirecta o representativa y semidirecta.

Democracia directa. En esta forma de gobierno, el pueblo reunido en asamblea, toma directamente las decisiones políticas del Estado, en especial, la aprobación de leyes; tuvo lugar en algunas ciudades de Grecia, como Atenas, y en la época de la república en Roma, cuando los ciudadanos, por centurias, votaban las decisiones políticas y las leyes. Este sistema funcionaba porque las ciudades eran pequeñas en cuanto a su población. Pero en los Estados actuales, señala dicho autor, ya no es posible la aplicación de la democracia directa, que es la expresión y ejercicio más puro de la misma. Por tal motivo, la toma de decisiones políticas se realiza mediante la necesaria representación política del pueblo.

Democracia indirecta o representativa. En esta forma de gobierno, los ciudadanos en jornada electoral, emiten su voto a favor de uno de los candidatos propuestos por los partidos políticos, con objeto de que los elegidos desempeñen las funciones asignadas a los diversos órganos estatales. En esta forma de democracia, los ciudadanos no tienen directamente ninguna vía para participar en la

⁵³ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª edición. Ed. Porrúa. México. 1998. p.331.

formación de leyes ni en las reformas a la Constitución, tampoco el derecho para iniciarlas, ni para la toma de decisiones de trascendencia nacional, es la misma Constitución la que priva al pueblo de tal participación directa y la que establece que los actos de carácter gubernamental sean realizados exclusivamente por las personas depositarias de las funciones de los órganos del Estado; según este sistema de gobierno, los funcionarios públicos electos representan al pueblo, a través de quienes el propio pueblo desempeña las funciones del Estado. Este punto de la representación política lo expongo brevemente en el siguiente apartad de este capítulo.

Democracia semidirecta. Existe esta forma de gobierno, dice Sánchez Bringas, sólo en aquellos Estados en los que operan adecuada y eficazmente las instituciones de la democracia representativa establecidas en la Constitución, en virtud de las cuales, el pueblo político participa directamente en actividades gubernamentales, principalmente, en el proceso de formación o modificación de leyes, en la emisión de resoluciones, incluso judiciales, como es el caso de los jurados populares y en la emisión de votos de censura a los funcionarios públicos, que actúen contra el orden jurídico o el interés general. Entre las instituciones de la democracia semidirecta se encuentran las siguientes:

- La iniciativa ciudadana. Se trata de una institución establecida en la ley correspondiente, incluso la propia Constitución Política faculta a la ciudadanía para iniciar modificaciones constitucionales y para presentar proyectos de leyes.

- El veto ciudadano. Se trata de una facultad establecida por la propia Constitución, para que la ciudadanía vote ciertas leyes constitucionales, leyes secundarias, decretos, reglamentos, etc., que, en principio, han aprobado los órganos correspondientes del Estado.
- Referéndum. Es una institución establecida en la Constitución, por la cual, la ciudadanía emite su voto para la aprobación de una nueva Constitución o modificación a la misma, o sobre la aprobación o modificación de una ley secundaria, o sobre la toma de ciertas decisiones políticas. El referéndum y el plebiscito en la doctrina constitucional se distinguen en que éste es la facultad legal de la ciudadanía, pero exclusivamente para aprobar o modificar ciertas normas, en cambio, el referéndum comprende facultades más amplias, antes enunciadas, que afectan a la población en general.
- La revocación (recall). Esta institución establecida en la Constitución, faculta a los electores para pedir la destitución de un servidor público, por haber perdido la confianza y la credibilidad en él.

C) REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Ante la imposibilidad de un comportamiento homogéneo en una comunidad, la misma sociedad reclama la existencia del Estado soberano, para que a través del establecimiento de un orden jurídico haga posible que las relaciones humanas sean más justas, ordenadas y unitarias; ello ante la imposibilidad de que todo el pueblo ejerza su poder soberano. Para llevar a cabo la creación del

Estado, lo hace a través de la Asamblea Constituyente creada específicamente para tal fin. El Estado, sujeto de derecho está dotado de órganos para que cumplan sus funciones fundamentales, pero como es una estructura jurídica, sus funciones deben ser ejercidas por personas físicas; respecto a éstas, Hermann Heller expresa: *"El gobernante tiene poder en el Estado, pero nunca posee el poder del Estado."*⁵⁴ En efecto, el poder soberano es exclusivo originariamente del pueblo y del Estado, de ahí que las personas físicas que ejercen funciones gubernamentales, las llevan a cabo como representantes políticos del mismo.

La representación política apareció, dice Sánchez Bringas, con motivo de las transformaciones acaecidas en el siglo de las luces. En Francia, a la caída de los reyes, la Asamblea de Diputados tenía la convicción de que era representante del pueblo.

En cuanto a la representación política, Tena Ramírez señala que en la actualidad por imposibilidad de un gobierno directo por el pueblo, éste tiene el derecho a elegir las personas que desempeñen las funciones del Estado. En un régimen de gobierno representativo, la designación de mandatarios procede de dos maneras: una directa por el pueblo y la otra indirecta, cuando el pueblo no designa directamente a sus gobernantes, sino por conducto de un intermediario.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el régimen representativo como forma de gobierno (artículo 40) y la elección directa respecto a Diputados, Senadores y

⁵⁴ Heller, Hermann. *Op. cit.* p. 305

Presidentes de la República. Como excepción están los casos señalados en los artículos 84 y 85 de la Constitución, que establecen que a falta del Presidente de la República, el Congreso debe hacer su nombramiento, en estos casos existe una elección indirecta.

Concepto de representación política. La representación política es una institución constitucional de un régimen democrático de gobierno, que faculta a los ciudadanos en jornada electoral, a elegir a las personas que como gobernantes desempeñan las funciones respectivas de los órganos del Estado, pero como antes se dijo, tienen el poder en el Estado, pero no el poder soberano del Estado, porque no son el Estado, ni menos el pueblo.

Naturaleza jurídica de la representación política. Sobre esta institución política, el autor Sánchez Bringas, hace una breve exposición de tres teorías que se refieren a la naturaleza de la misma.

La primera teoría considera a la representación política como un mandato imperativo. En esta acepción, se entiende a la representación política de manera semejante al contrato de mandato civil; se concebía que entre los electores y los gobernantes elegidos había un acuerdo de voluntades, los primeros como mandantes y los segundos como mandatarios. Así se entendió en Francia, los diputados, después de la revolución de 1789, acudían a los electores para pedirles instrucciones, y exigían el cumplimiento de las mismas en la Asamblea. Sin embargo, debido a la dinámica parlamentaria, ya no fue posible seguir consultando a los electores y, entonces, los gobernantes, por sí mismos, tomaron decisiones; estos hechos sembraron la duda de si la representación política era en realidad

un contrato de mandato imperativo.

Surgió posteriormente la teoría de que la representación política era una función autónoma, debido a que los gobernantes eran representantes políticos elegidos para trabajar con autonomía por los intereses de la nación, por ello estaban facultados para tomar decisiones políticas por sí mismos y no estaban vinculados a los electores por un mandato imperativo.

Para la tercera teoría, la representación política es una función constitucional. Los seguidores de esta corriente consideran que los gobernantes políticos, son representantes del orden jurídico positivo, por lo cual su función constitucional es la de aplicar la ley, tan es así, que las Constituciones obligan a los gobernantes a jurar que cumplirán y harán cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan. Cabe observar que esta teoría no establece quien es el sujeto representado, sin embargo, es cierto que los gobernantes son representantes por designación del pueblo.

La doctrina de la representación política vino a impulsar el estudio de los elementos constitutivos de la democracia indirecta o representativa y que hasta la fecha están en vigor: la ciudadanía, los derechos políticos, los partidos políticos y los procedimientos electorales. En efecto, la representación política está ligada a la participación política directa del pueblo, que se manifiesta cuando el ciudadano interviene en las actividades del Estado, ocupando un cargo público de elección, o en la jornada electoral por medio del sufragio, o bien teniendo otra participación que legalmente deben tomar en cuenta los gobernantes para la toma de alguna decisión política.

En cuanto a actividad política del sufragio, Tena Ramírez define a éste como *"...la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general."*⁵⁵ para este autor, la voluntad de la mayoría se encuentra dentro del parámetro de la democracia, sin embargo, no aclara cómo debe entenderse esa mayoría, o sea, cuál es su punto de referencia; según el mismo autor la voluntad de la mayoría se traduce en un compromiso de los disidentes que fueron escuchados por igual, de someterse al criterio de los más, así se deja a salvo el principio de la autodominación. En efecto, dice, debe prevalecer la mayoría, en primer lugar, por la fuerza misma de ella y, en segundo lugar, porque la mayoría interpreta, lo que posiblemente es más conveniente y justo para todos.

Respecto a esta opinión de Tena Ramírez, considero que la primera razón aducida, no se adecua a la justicia, sino a la ley del más fuerte; por eso, es más justo no estimar, que hay una derrota de las minorías y que por ello, deben ser dominados por la mayoría, pues es de sentido común, que las minorías son parte del pueblo, por lo que aceptar que éstas fueron dominadas por la mayoría, conduce a la afirmación de que la soberanía derrota a la soberanía del mismo pueblo, lo cual es inexacto; por tanto, es pertinente admitir la participación de las minorías en el poder, porque la democracia, se traduce en la participación total de la ciudadanía del pueblo, en el ejercicio del poder soberano de éste.

⁵⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 92

En cuanto a la segunda razón que expresa Tena Ramírez, considero que es parcialmente válida, porque tan no es cierto que la mayoría es el único intérprete de lo conveniente y justo, que por ello existe la oposición minoritaria; por consiguiente, es más ecuánime tomar en cuenta los argumentos de ambas partes, en la proporción debida, pues sólo de esta manera es posible hablar de la autodominación o mejor dicho del autogobierno del pueblo, a través del Estado.

En este apartado he hablado de los ciudadanos, de sus derechos políticos, del derecho a agruparse políticamente y de las jornadas electorales, por ello considero conveniente exponer brevemente en qué consiste cada uno de ellos.

La ciudadanía. La ciudadanía es una institución jurídico-política, que abarca sólo a una parte de los individuos del pueblo, a quienes la Constitución Política les atribuye capacidad para ejercer derechos políticos conforme lo establecido en la Constitución, bien de manera directa o indirecta. Por tanto, es la norma constitucional la que señala los requisitos para ser ciudadanos (nacionalidad, residencia, edad, pleno goce de derechos). La participación política directa tiene lugar, cuando el ciudadano es elegido para desempeñar una función del Estado y, la participación es indirecta, cuando el ciudadano interviene expresando su voluntad por medio del sufragio, por medio de peticiones políticas, a través de manifestaciones en la vía pública, que de alguna manera influyen para mejorar y corregir las actividades de las autoridades del Estado.

Los derechos políticos. Los derechos políticos no son otra cosa, que la capacidad constitucional o legal de los ciudadanos de

participar en actividades políticas (ocupar cargos públicos por elección del pueblo, votar en las jornadas electorales, ejercer el derecho de asociación política y de libertad de expresión política, etc).

Los partidos políticos. Los partidos políticos son asociaciones legalmente establecidas por ciudadanos para desarrollar actividades políticas, unidos bajo los mismos principios ideológicos, y que tienen como fin principal detentar el poder del Estado.

Procesos electorales. Los procedimientos electorales, son las diversas etapas, tiempos y formas establecidas en la Constitución y ley correspondiente, sobre el desarrollo de las jornadas políticas electorales, tanto para partidos políticos, como para todos los ciudadanos.

Consideraciones personales sobre representación política. La representación política, para ser tal, implica dos partes, una es el sujeto representado y la otra es el representante. Es obvio, que los gobernantes elegidos son representantes; así pues, la cuestión se centra en determinar a quién representan. La solución a esta interrogante se encuentra en la secuencia de las deducciones jurídico-políticas, desde el origen del Estado; en efecto, como antes se ha dicho, la falta de homogeneidad en el comportamiento de la comunidad, reclama de manera natural la existencia del Estado, éste como instrumento o medio de unificación, a través de un orden jurídico general que establece el deber ser del comportamiento entre los hombres. Así es como el pueblo, en ejercicio de su poder

soberano, innato en él, decide crear al Estado y ordena a éste cumplir con sus funciones fundamentales de gobierno, asignando a los órganos del Estado sus correspondientes funciones, porque ante todo, el Estado es una entidad jurídica organizada. Así que, el Estado actual es una estructura jurídica positiva, por tanto, creado en una Constitución Política, por un órgano especial (Asamblea Constituyente). De lo anterior resulta, que el Estado es inmediato representante y mandatario del pueblo, éste es a su vez, el mandante y representado del Estado. Ahora bien, como el Estado es una estructura jurídica (persona moral) pero real, puesto que el derecho es real y no ficción; el Estado no puede ejercer físicamente sus funciones asignadas a sus órganos de gobierno, es por ello, que tales funciones deben ser ejercidas por personas físicas, éstas vienen a ser depositarios constitucionales de tales funciones; por tanto, los gobernantes elegidos son inmediatos representantes y mandatarios del Estado, éste es a su vez el sujeto mandante y representado de los gobernantes.

III. PODER SOBERANO DEL ESTADO Y PODERES CONSTITUIDOS.

Ha quedado expuesto y establecido en los apartados que anteceden, que el poder político soberano reside en el pueblo; que el poder político soberano es la capacidad del pueblo ejercida por una parte de la población real, para decidir y elegir la forma de organización jurídica de la propia comunidad; que el pueblo sólo puede mandar, valiéndose de una organización jurídica, que no es

otra que el Estado y por eso, éste es representante inmediato y directo del pueblo en el que radica, de manera originaria, la función o Poder Constituyente, es decir, la capacidad soberana de decisión de crear otros poderes también con soberanía derivada, por cuanto son sus representantes: la Asamblea Constituyente y el Estado; en efecto, la primera tiene como único y específico mandato crear al Estado, así como el orden constitucional positivo, en el que se determinan los órganos de gobierno y a éstos, las funciones correspondientes, y en qué personas se han de depositar para su realización. Es de esta manera, como el Estado viene a ser un sujeto de derecho con un sólo poder exclusivo y soberano, por representación, para que, conforme a los principios y normas constitucionales, en nombre del pueblo gobierne a toda la nación y a cuantos se hallen en el ámbito espacial de validez de su propio ordenamiento jurídico.

Diversos autores que cita el autor mexicano Jorge Carpizo, como Sieyès, Maurice Hauriou, Hermann Héller, Carl Schmitt, entre otros, se expresan en el mismo sentido que he expresado en el párrafo anterior. El mismo autor J. Carpizo, señala las diferencias entre el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos: el Poder Constituyente, dice, es un poder de origen; es creador de todo orden jurídico; es un poder jurídico ilimitado; es un poder de una sola función, a saber, crear una Constitución; el Poder Constituyente no gobierna. En cambio, los Poderes Constituidos derivan de la Constitución; son creados por el Poder Constituyente en la Constitución Política; los Poderes Constituidos son limitados, porque no pueden actuar más allá de sus competencias; los Poderes

Constituidos poseen múltiples funciones; y los Poderes Constituidos son creados para gobernar.⁵⁶

A) CONCEPTO DE SOBERANÍA.

A través de la historia, la soberanía ha evolucionado hasta nuestros tiempos, por ello, me permito hacer una breve reseña de su alcance y significado.

La palabra soberanía y el concepto de la misma han tenido diversas acepciones, en su origen, dice Jellinek, fue un concepto político y más tarde también tuvo un significado jurídico. La autarquía del Estado de Aristóteles, en opinión de autores como Jellinek, Burgoa, Duverger, tuvo un significado de autosuficiencia del Estado para bastarse a sí mismo, y no se concibió como cualidad esencial del Estado y, por ello, no tiene relación con el actual concepto de soberanía. Sin embargo, del texto que a continuación transcribo, se desprende que Aristóteles sí tenía la idea de que el Estado tiene el poder supremo de mando: *"en el orden natural, el Estado está por encima de la familia y por encima de todo individuo, pues el todo debe ser antes que la parte."*⁵⁷ Lo que cierto es, que en la antigüedad el Estado no se concibió como sujeto jurídico, ni independiente del exterior.

Los romanos, señala Burgoa, utilizaron los términos de poder (*potestas*) e imperio, en el sentido de fuerza y mando del Estado y del pueblo, pero no concibieron al Estado como sujeto jurídico soberano. La definición de Cicerón le sigue en importancia a la de

⁵⁶ Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 5ª edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 573

⁵⁷ Aristóteles. *Op.Cit.* libro primero, cap. I p. 6

Aristóteles *Res publica res populi* (un asunto público es cosa del pueblo).

El Estado moderno, después de arduas luchas en las épocas de la edad media y del renacimiento, con los poderes de la iglesia, del imperio romano y los señores feudales, afirmó su independencia, pues estos tres poderes se oponían al nacimiento del Estado soberano e independiente. Marsilio de Padua fue el primero en defender la superioridad del Estado sobre la Iglesia. En la época de la edad media, la soberanía era equivalente a la supremacía o hegemonía; era doctrina oficial que todos los Estados cristianos estaban subordinados al imperio romano y todo el poder se centralizaba en el emperador. Pero Francia e Inglaterra no aceptaban la superioridad del Imperio, del mismo modo, otras ciudades en Italia como Florencia y Pisa. Ante esta realidad, la teoría política terminó por aceptar el derecho de los príncipes a su independencia, pero consideró a este hecho político como un privilegio de parte del emperador, o sea, se reconoció que tal independencia derivaba del imperio y que, aún cuando fueran independientes las ciudades y los Estados, seguían formando parte del imperio; de tal manera que el emperador se reservaba, en todos los casos la facultad de conceder el título de rey. Esta independencia de los príncipes o reyes, dice Jellinek, se formuló por primera vez en la doctrina francesa y ya para el siglo XV se conocían como repúblicas a las comunidades que no reconocían a ningún otro superior.⁵⁸

⁵⁸ Jellinek. *Op. Cit.* p. 265

La tercera fuerza que se oponía a la independencia del Estado, fueron los señores feudales, quienes tenían poder y lo hacían valer dentro del Estado en la forma como ha quedado expuesto anteriormente.

En 1577, Juan Bodino expresó su pensamiento en su tratado "La República". Para él, el Estado requiere de un poder soberano; más tarde, Rousseau consideró que éste era indivisible, perpetuo absoluto e inalienable. La doctrina de la soberanía de Juan Bodino, tuvo por objeto justificar el poder absoluto y perpetuo del rey de Francia y habló de la democracia y soberanía como posibles formas de Estado.⁵⁹

Para este pensador, la soberanía era incompatible, concibiéndola como un conjunto de atribuciones para que el soberano regule la vida social y administre el Estado, aunque es cierto que consideró una cualidad de la soberanía a la facultad del rey o del pueblo para encomendar ciertas funciones a personas designadas por el soberano. Para Bodino, el soberano no tiene restricciones para ejercer su poder, pues de lo contrario no es soberano, aunque sí tiene limitaciones éticas que le imponen los principios del respeto a la familia y a sus bienes, ni decretar impuestos sin el consentimiento de los gobernados, de lo contrario, sería un despojo. De esta manera, Bodino se aparta del principio tradicional medieval de que todo poder venía de Dios, y también difiere de las ideas de los filósofos posteriores del siglo XVIII que

⁵⁹ de la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución. Ed. Porrúa. México. 1982. pp.182, 183.

consideraron como límites naturales de la soberanía a la libertad del hombre; así lo estimó Benjamín Constan.

En 1603, Althusius, en su obra "La Política", a diferencia de Bodino quien se inclinaba a la monarquía, atribuyó la soberanía al pueblo, como comunidad política. En el mismo siglo, Hobbes sostuvo que la soberanía reside en el Estado y que éste se personificaba en un individuo, el soberano, que dispone de toda la fuerza para asegurar la paz y defensa común; el soberano es el supremo custodio de la paz y de la guerra, es legislador, juez supremo, tiene el derecho de recompensa y de castigar; es la fuente de todos los honores.⁶⁰ Afirmaba Hobbes, que el poder absoluto y perpetuo pertenecía al príncipe o a la asamblea elegida por los hombres.⁶¹

Locke, por su parte, señaló que en el Estado se distinguían cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Federativo y la Prerrogativa; esta concentración de poderes en el Estado influyeron en el concepto moderno del Estado y que sólo de él puede nacer el derecho al ejercicio de las funciones públicas; y Montesquieu vio en el Poder Legislativo la voluntad general. En la época moderna, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y los experimentos constitucionales que siguieron a la revolución francesa, consideraron que la soberanía del pueblo es inalienable; surgieron teorías sobre el derecho de dominación del Estado; pero fue Gerber quien hizo notar que la soberanía no era poder del Estado, sino un atributo del mismo.⁶²

⁶⁰ Jellinek, Georg. *Op. Cit.* p. 275

⁶¹ De la Cueva, Mario. *Op. Cit.* p. 183

⁶² Jellinek, Georg. *Op. cit.* p. 282

Para Jellinek, *"El poder soberano no es pues, todo el poder del Estado, sino un poder jurídico, y, por consiguiente, está obligado respecto del derecho...la soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente...la soberanía del Estado, es por tanto, la propiedad del poder de un Estado, en virtud de la cual corresponde exclusivamente a éste la capacidad de determinarse jurídicamente y de obligarse a sí mismo..."*⁶³

El autor Burgoa, expresa que existen partidarios que sostienen la soberanía del Estado, otros afirman que el poder del Estado radica en la Constitución Política; y otros sostienen que el poder soberano radica en el pueblo.

Entre los partidarios que sostienen la soberanía del Estado están entre otros, Jellinek, Esmein, Bielsa, de la Cueva, Serra Rojas.

Para Esmein, *"...el Estado es sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino un persona moral, una ficción jurídica, es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas...es natural y necesario que la soberanía al lado de su titular perpetuo y ficticio tenga otro titular actual activo en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía."*⁶⁴

Para el autor argentino Bielsa, *"La soberanía es un concepto jurídico y político, pero sobre todo es lo primero. La soberanía es atributo exclusivo del Estado."*⁶⁵

Para Mario de la Cueva, *"La soberanía es la cualidad del Estado de autodeterminarse o de auto organizarse... el Estado tiene*

⁶³ Jellinek. *Op. Cit.* pp. 287, 295, y 280 respectivamente.

⁶⁴ Burgoa O. . *Op. Cit.* p. 241

⁶⁵ *Idem.*

*que dictar su Constitución...sin la intervención de ningún otro poder, cuando actúa como poder supremo e independiente, decimos que es un Estado soberano...la soberanía...es un concepto formal y, por tanto, carente de contenido, porque tiene un destino que es hacer posible la existencia de un orden jurídico...De acuerdo a lo anterior, la soberanía es la facultad independiente y suprema de determinar el contenido del derecho..."*⁶⁶

Para Serra Rojas, *"La soberanía es una característica del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y afirmar su independencia en relación con los demás Estados..."*⁶⁷

Para otros autores como Lindsay , Kelsen y Tena Ramírez, la soberanía radica en la Constitución Política.

Para Lindsay, *"La soberanía es una doctrina moderna...en un Estado constitucional, sólo se obedece a las personas en virtud de la autoridad que les da la Constitución...en los Estados constitucionales la Constitución es soberana..."*⁶⁸

Para Kelsen, *"Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, la última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer..."*⁶⁹

Para Tena Ramírez, *"El pueblo titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano...la Constitución... vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino*

⁶⁶ Burgoa . Op. Cit. p. 241

⁶⁷ Ibidem . p. 242

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

*también al poder que los creó...la ruptura del orden constitucional es lo único que, en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, permite que aflore en su estado originario la soberanía..."*⁷⁰

Para un tercer grupo de autores, como Sánchez Viamont, Aurora Arnaiz y Burgoa, el pueblo es el único titular de la soberanía, no hay más voluntad soberana que la del Poder Constituyente.

A continuación, hago una exposición breve del pensamiento de Burgoa sobre la soberanía. Expresa este autor, que la nación, como grupo humano, decide darse una organización jurídica y política, y crea al derecho, éste da vida al Estado como persona moral. La nación se otorga una estructura jurídico-política, mediante la Constitución; ningún poder extraño interviene en ello y, por eso, se afirma que su poder es soberano, pues no admite a otro por encima de él. Son por tanto, notas sustanciales de la soberanía:

- La autodeterminación, la cual se traduce en darse a sí mismo una estructura jurídico-política que por su naturaleza conlleva una limitación, que en este caso es una autolimitación, pero ello no significa que la norma no pueda ser modificada, porque la auto determinación radica en la nación. Por tanto, el Estado como estructura y organización de un pueblo soberano, se convierte en titular de ese poder, sin embargo, el poder soberano permanece radicado en la nación.
- La soberanía es única, inalienable, indivisible y, por tanto, no hay dos soberanías: una del pueblo y otra del Estado.

⁷⁰ *Ibidem.* p. 243

- La soberanía del Estado surge, en virtud de la personalidad jurídica de éste, la cual se manifiesta en su independencia.

Como consecuencia de lo expuesto, la soberanía es atributo del poder del Estado, los órganos de éste no son soberanos y, por ello, el poder público que desempeñan no es soberano, porque deben actuar conforme a los lineamientos de la Constitución; por esta razón, el Estado y sus órganos no pueden modificar, sustituir o abolir los principios del orden jurídico en que descansan, porque nacen de él y funcionan dentro de él, según lo determina la capacidad del pueblo o nación.⁷¹

Por lo que respecta al Poder Constituyente, éste es la soberanía misma, en cuanto que estructura primaria y fundamentalmente al pueblo mediante una Constitución Política; porque el pueblo puede manifestar su soberanía de dos modos: de manera cruenta y violenta, para destruir a un régimen de gobierno que no se adecua a sus aspiraciones; pero también puede tener un fin constructivo de un sistema jurídico, cuyas normas fundamentales plasman los designios populares, para resolver los problemas de las mayorías. Este poder es el Poder Constituyente, que debe estar orientado por principios útiles y vitales al pueblo. Como éste no puede ejercer su Poder Constituyente, deposita su ejercicio en un cuerpo de representantes populares, denominado Congreso o Asamblea Constituyente, que tiene como misión elaborar la Constitución Política a nombre del pueblo. Esta Asamblea no es un mandatario, bajo el concepto jurídico de mandato civil, pero debe

⁷¹ Burgoa O. *Op. Cit.* pp. 244 y 245

acatar la voluntad del pueblo, pues lo contrario, sería una usurpación, una traición al pueblo y no estaría legitimado, pues sólo el pueblo en quien radica su Poder Constituyente soberano puede crear, modificar o alterar los principios establecidos en la Constitución. El poder público no es soberano, porque se somete al orden jurídico fundamental y el Estado no puede ejercer su poder por encima de este derecho, sino dentro de él. Los órganos individuales o colectivos son entes impersonalizados que a nombre del Estado efectúan las diversas funciones del mismo.⁷²

Para Hermann Heller, la soberanía consiste *"...en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto la unidad de la cooperación social, territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio...Así, pues, se llama soberano al poder que crea el derecho..."*⁷³

Para Duverger, sólo el Estado puede ser soberano y como tal, es necesario para la vida social, por consiguiente, la soberanía es un valor fundamental, que puede considerarse en dos aspectos: la soberanía en el Estado y la soberanía del Estado; la primera la estudia la teoría del poder y se refiere a las autoridades o gobernantes, cuyos derechos de gobernar derivan de la autoridad soberana; pero a la teoría constitucional del Estado sólo interesa la soberanía del Estado. *"Decir que el Estado es soberano es decir que los otros grupos y personas le están subordinadas y que él, no*

⁷² *Ibidem.* pp.248 a 259.

⁷³ Heller, Hermann, *Op.Cit.* p. 310

está subordinado a ningún otro superior."⁷⁴ En efecto, dice este autor, la soberanía es en sí un valor, porque todo mundo la considera buena.

La soberanía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos 39 y 41 se refieren a la soberanía; el primero establece que la soberanía radica en el pueblo de manera esencial y originaria, por lo cual todo poder público dimana del pueblo, en síntesis, las funciones del poder son para beneficiar al pueblo. En consecuencia, el pueblo en todo tiempo tiene la soberanía y, por tanto, el derecho de cambiar o modificar su forma de gobierno.

El artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los términos del pacto federal y de los Estados miembros de la Federación, por sus poderes soberanos respectivos, conforme dicho pacto federal.

Consideraciones personales. Determinar qué es o en qué consiste la soberanía política-jurídica es una cuestión de gran importancia para las ciencias del derecho y la política. En el acontecer de la vida social y política e incluso en la literatura de la doctrina, la soberanía se atribuye indistintamente al pueblo, a la nación, al Estado, a la ley suprema, a los órganos de gobierno; por lo cual resulta indispensable precisar el concepto de la misma.

El concepto de soberanía, ciertamente, implica la capacidad propia y por encima de todos y sin estar sujeta a

⁷⁴ Duverger, Maurice. *Op. Cit.* p. 53

otros, para decidir autogobernarse mediante un orden jurídico que armonice las relaciones entre los habitantes de la comunidad; un orden jurídico que establezca el deber ser del comportamiento en el ámbito espacial de su validez, con el objeto de alcanzar la mayor homogeneidad posible de dicho comportamiento, con lo cual se alcance un mejor modo de vida en todos los órdenes materiales y del espíritu y, sólo en caso de que alguien quebrante las normas del orden, aplicarle la sanción correspondiente prevista en las mismas, incluso por medio de la coacción física, ya que el derecho pretende ante todo armonizar las relaciones entre los hombres.

La soberanía está de modo natural y permanente en la sociedad, en el pueblo, éste es el único y auténticamente soberano, porque es fuerza, es la capacidad más poderosa constituida por todos juntos los individuos. Resulta, pues, evidente, que uno solo o unos pocos miembros de la comunidad no son ni pueden ser superiores a todos juntos, en todo; el poder del pueblo es entonces, la capacidad más rica, su fuerza está formada por todos los hombres de la comunidad, por todos los bienes o fortunas particulares y de la nación; por todos los talentos, por todas las cualidades, por todas las inteligencias, por todas las costumbres, tradiciones, culturas ; ello demuestra que el pueblo es el verdadero poder humano soberano, nadie es más poderoso que el pueblo, nadie está por encima de él.

Ahora bien, como el pueblo total no puede ejercer directamente su poder y resolver cada uno de los casos concretos acaecidos en la vida social, es necesario que lo ejerza a través de un orden jurídico positivo, por lo cual decide establecerlo con el carácter de obligatorio y general, que sea la guía del comportamiento entre

los hombres dentro de la comunidad, pues la autonomía es una cualidad del poder soberano del pueblo, es decir, de auto organizarse, de autogobernarse. También el pueblo soberano decide, en el mismo orden jurídico fundamental de su organización política, dar vida jurídica a un ente, sujeto de derecho, que lo represente con poder soberano, derivado del pueblo, para que cuide del cumplimiento y ejecución de dicho orden jurídico; además, lo faculta para hacer leyes apegadas a las normas constitucionales y le asigna órganos de gobierno con sus respectivas funciones, así mismo, el pueblo determina la forma de gobierno y en qué personas físicas han de depositarse las citadas funciones de gobierno, para que las desempeñen como encargados de las mismas. La decisión de establecer dicho orden jurídico constitucional, el pueblo la lleva a cabo a través de un órgano colectivo cuya existencia se concreta a ese fin específico, ese órgano no es otro que la Asamblea o Congreso Constituyente, cuya soberanía es derivada y representativa del pueblo.

De lo anterior se desprende que la soberanía del Estado es derivada, es una soberanía jurídica, limitada por las normas de la Constitución Política en cuanto a sus funciones de gobierno, éstas nunca podrán ir contra los intereses del pueblo, de tal manera que no es exacta la afirmación de que el pueblo es súbdito del Estado, porque ello significa negar la soberanía al pueblo; por ello es más congruente admitir que el Estado tiene una soberanía jurídica, derivada, limitada al cumplimiento de sus funciones, y que los órganos de gobierno no son entes independientes del Estado, ni son las personas físicas, o sea, los gobernantes que ejercen las funciones

de dichos órganos, sino son funcionarios, depositarios, comisionados para el desempeño temporal de las funciones de los citados órganos de gobierno de acuerdo a los mecanismos de la organización jurídica fundamental.

Es en razón de lo expuesto, que el pueblo conserva siempre su fuerza soberana y, por ello, puede construir, alterar, modificar o destruir el orden jurídico, pues siempre actúa en beneficio de sí mismo; en cambio, la soberanía del Estado es relativa, derivada, limitada al cumplimiento de la Constitución, representativa de la soberanía del pueblo, dependiente de la voluntad soberana del pueblo; es por ello, que la forma y la naturaleza del Estado no son permanentes, porque las mismas están sujetas a las normas que el pueblo establezca o modifique en la Constitución Política.

B) ¿EXISTE DIVISIÓN DE PODERES?

En Grecia, Aristóteles ya señalaba *"...que en el transcurso de los siglos, todas las invenciones se han hecho varias veces...pues es muy natural que las necesidades enseñen al hombre las cosas que necesita...He aquí porque deben tomarse las instituciones anteriormente inventadas, sin perjuicio de hacer esfuerzos para descubrir las que faltan."*⁷⁵ Este pensador consideró que la mejor Constitución es la que permite al gobernante dar a la ciudad la mejor administración posible; por ello, afirmó que *"Todo gobierno se compone de tres partes... cuando las tres están bien constituidas, el gobierno es necesariamente bueno... una de estas*

⁷⁵ Aristóteles. *Op. Cit.* Libro cuarto, cap. IX. p. 144.

*tres partes es la que se encarga de deliberar sobre los negocios públicos; la otra ejerce las magistraturas, siendo preciso determinar cuáles son las que han de establecerse...la tercera es la que administra justicia..."*⁷⁶

El autor Mario de la Cueva en su obra "Teoría de la Constitución", en el capítulo séptimo, hace una amplia exposición de la separación de poderes y sus precedentes, de los cuales a continuación me refiero de manera breve.

Los comentaristas del párrafo transcrito de Aristóteles, lo consideran como el origen de la doctrina de la separación de poderes. Otros autores han querido ver en la Constitución de Roma un segundo antecedente de la separación de poderes, basados en la obra "Historia Universal" de Polibio, en donde expresa que en el gobierno de la república había tres cuerpos, en los que estaban bien distribuidos los derechos: los cónsules, cuya potestad era de carácter monárquico; el senado de corte aristocrático; y el pueblo, y que se combinaban armoniosamente las tres formas de gobierno, monárquico, aristocrático y democrático. Sin embargo, esta estructura constitucional sirvió para asignar la participación de las tres clases sociales, pero no implicaba separación de poderes.

En la edad media, después de la caída del imperio romano, se siguió la forma de gobierno de éste, pero sólo tenían participación en el gobierno el monarca; los señores feudales, duques, condes, barones, etc. , el pueblo no tenía participación en el poder y era solamente súbdito. Las instituciones políticas medievales no ofrecen

⁷⁶ *Ibidem*. Libro sexto, cap. XI. p. 220.

antecedentes a la doctrina de la separación de poderes, debido a la concentración del poder político en el monarca y los señores feudales. En esta época, Santo Tomás de Aquino consideraba necesaria la existencia previa de la ley, para que los jueces se apegaran a ella y no a sus pasiones.

Según el autor Franco Bassi, citado por de la Cueva, en el siglo XIV, Marsilio de Padua se anticipó al pensamiento de Rousseau y sostuvo la soberanía del pueblo, aunque la potestad de aplicar la ley podía asignarse al rey o a determinados funcionarios, según el gobierno de cada república, pero no concibió ni la institución de la representación ni la separación de poderes.

Juan Bodino consideró como cualidad de la soberanía a la facultad del rey o del pueblo para encomendar ciertas funciones. En el siglo XVIII, Thomas Hobbes afirmó que el poder absoluto y perpetuo pertenece al príncipe o a la Asamblea elegida por los hombres.

En el año de 1653, Oliverio Cromwell expidió el "Instrument Of Government", en cuya exposición de motivos afirmó la necesidad de la división de poderes: la suprema autoridad legislativa era el Parlamento; la más alta magistratura y las atribuciones administrativas corresponderían al Lord protector (Poder Ejecutivo); estas instituciones dejaron de operar después de su muerte.

La escuela del derecho natural, en los siglos XVI, XVII y XVIII, proclamó la libertad, la igualdad, la dignidad y la justicia como derechos naturales, cuyo respeto era obligatorio para todos. Sin embargo, Pufendorf, uno de los miembros de la escuela naturalista, sostuvo que la soberanía era un principio unitario, compuesto de

partes potenciales, las que constituían los atributos del poder soberano, y por ello eran inseparables de él, tales como "... *el poder Legislativo, el Judicial, el de hacer la guerra o la paz, el de la designación de los magistrados, el de decretar impuestos, el de examinar las doctrinas que se enseñen públicamente y el poder coactivo.*"⁷⁷ Sostuvo que el Estado era un solo cuerpo y tenía por tanto un solo espíritu que lo gobierna: una sola persona o una Asamblea.

El mundo del siglo XVIII y XIX aprovechó estos precedentes y fueron pensadores más recientes los autores de la doctrina contemporánea de la separación de los poderes.

Locke y Bolingbroke fueron la fuente de inspiración de Montesquieu. Para los tratadistas, Locke fue el primer expositor de la moderna doctrina de la separación de poderes, pero otros, como Carl Schmitt opinan que fue Bolingbroke su creador, si no de la doctrina, sí del necesario equilibrio entre los poderes.

Harrington, autor de la obra "Oceana" y anterior a Locke, se refirió a la organización futura de la nación, consideró que el gobierno de una república equitativa, debía estar basado en una ley agraria equitativa y afirmó al igual que Platón, que el gobierno de las leyes siempre es mejor que el de los hombres. La tendencia de este autor, era luchar contra la monarquía; en esa época sus ideas se consideraron utópicas sobre la representación, sobre los principios electorales, el voto secreto, los que vinieron a ser patrimonio del

⁷⁷ De la Cueva, Mario. *Op. Cit.* .p.184

constitucionalismo posterior. También señaló las diferencias entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo y la supremacía del primero; señaló que la función legislativa debía corresponder a un Senado, pero las decisiones de éste debían ser sometidas a la aprobación de mil quinientos ciudadanos; el Poder Ejecutivo, debía integrarse con varios funcionarios: uno o dos Lores, los Censores y los Comisarios del sello y del tesoro; sus miembros serían nombrados por el Senado, por períodos no mayores de tres años, tendría la función de ejecutar leyes y, sólo en caso de guerra gozaría de poderes dictatoriales.

John Locke, en el siglo XVIII, al igual que Harrington, se propuso justificar el derecho de la burguesía a gobernar junto con la nobleza y el rey, en Inglaterra. Negó que el derecho es creación del poder real, pues era partidario del jusnaturalismo que sostenía que muchos derechos son naturales en el hombre, entre ellos el de la propiedad. Respecto a la libertad natural, sostuvo que el hombre no era libre para destruirse a sí mismo, ni para dañar a nadie en su vida, salud, libertad y posesiones, pues quien lo intente, entra en guerra consigo mismo. En su "Ensayo sobre el Gobierno Civil" afirmó que la sociedad civil es el resultado de un acuerdo de voluntades para actuar conforme a la mayoría de los sufragios; esta sociedad y su gobierno tiene como fin asegurar los derechos naturales entre ellos. Por lo que toca a la organización del poder público, expresa que en la Constitución Política debe establecerse la separación de los poderes del rey y del Parlamento o Cámara de los Comunes, en realidad, lo que hizo fue transplantar los hechos a la teoría, que con toda justificación puede denominarse, la doctrina de la división de

poderes, ya que para él, el Parlamento y la Corona eran dos órganos distintos y hasta opuestos.

Respecto a la separación de poderes, algunos pensadores, como Carl Schmitt, señalan que no fue el pueblo el que distribuyó las funciones del poder en esa época, sino las fuerzas sociales que estaban en pugna.

Locke no fue un pensador de la corriente democrática, ni tampoco defensor de la soberanía del pueblo, porque el Parlamento que él concibió estaba formado por la nobleza y las clases ricas, pues la Cámara Alta de los Lores se integraba con Lores espirituales: dos arzobispos y veinticuatro obispos, y con Lores temporales: duques, marqueses, condes, vizcondes, barones; y la Cámara Baja o Cámara de los Comunes se compondría de diputados o caballeros, elegidos por propietarios de tierras, por burgueses y ciudadanos, no obstante, sí sostuvo que el Parlamento debía actuar con base en la ley y no a través de decretos arbitrarios, ya que el fin del Parlamento era preservar la vida y los bienes de los hombres de la sociedad civil y porque el derecho de propiedad era inviolable y, por tanto, el fin supremo de la ley; tampoco el Poder Legislativo podía delegar sus atribuciones, porque sería negarse a sí mismo. Asignó al rey el Poder Ejecutivo, que comprendía la ejecución de las leyes interiores y el Poder Ejecutivo Federativo, que comprendía el manejo de los intereses públicos en el exterior y la Prerrogativa, comprendía facultades discrecionales.

Montesquieu, cuyo nombre verdadero es Charles de Secondat, *barón de la Brède et de Montesquieu*, es considerado como el verdadero creador de la doctrina de la separación de poderes;

en el siglo XVIII, planteó como tema primero y fundamental, la libertad de la persona humana, en su acepción universal y, como segundo tema, la idea de la separación de poderes como medio de preservar y asegurar la libertad.

Montesquieu no se inclinó por la democracia, sino que concibió la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como un sistema mixto de gobierno de las tres principales fuerzas, el rey, la nobleza y el pueblo. Se inclinó por un mayor poder del rey y de la nobleza, aunque afirmaba la participación de los ciudadanos en la Cámara Legislativa. En su obra *"El espíritu de las Leyes,"* considera que éstas son relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas, pero hizo la distinción entre las leyes del mundo físico y animal y las leyes humanas, las cuales derivan de la razón, y por ello poseen un espíritu, que no es otro que la libertad del hombre para hacer todo lo que la ley no prohíbe. Al respecto dice: *"Si la ley en general es la razón humana en tanto que gobierna a todos los pueblos de la tierra, las leyes políticas y civiles de cada nación, no deben ser sino los casos particulares de la aplicación de la razón humana."*⁷⁸

No obstante la inclinación de Montesquieu hacia la monarquía, se opuso a todo despotismo y no fue partidario ni de la democracia ni de la aristocracia, aunque consideró a estas dos formas de gobierno como posibles y hasta deseables en determinadas condiciones, porque consideraba que no eran Estados libres por su naturaleza, ya que la verdadera libertad existe sólo en

⁷⁸ *Ibidem* p.196.

los Estados moderados. Afirmó que el gobierno debe estar sujeto al derecho, siendo el mejor gobierno el mixto, en el que el pueblo debe de tener cierta participación, la cual debía limitarse sólo a elegir a sus representantes, porque el pueblo no estaba preparado para tomar decisiones políticas. Respecto a esta posición, Rousseau, en su obra el "*Contrato Social*", había hecho la crítica a los ingleses, en el sentido de que se crían libres por el hecho de que elegían a sus representantes, pero que por el poco uso que con ello hacían de su libertad, merecían que se les tratara como esclavos.⁷⁹

Montesquieu también entendió que la representación política no era suficiente, para impedir el abuso de los gobernantes, porque en la naturaleza humana existe la inclinación de abusar del poder aún a costa de los demás. Este fue el motivo fundamental que lo condujo a la necesidad de la separación de los poderes en beneficio de la libertad, pues sólo el poder puede frenar al poder.

Montesquieu, en el capítulo sexto de su obra citada, establece que en el Estado hay tres clases de poderes: el Poder Ejecutivo de las cosas, que dependen del derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil; el Poder Legislativo, que tiene la facultad de hacer y derogar leyes; y el Poder Judicial que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

Montesquieu no era partidario del absolutismo, porque la centralización de todas las funciones del poder en una sola persona, era la verdadera causa de la falta de libertad, como acontecía en las

⁷⁹ *Ibidem* p. 198

monarquías europeas y de oriente. Tal fue el motivo que lo llevó a depositar las funciones fundamentales en tres órganos distintos del Estado, pero como un programa a realizar en lo futuro en las estructuras políticas constitucionales. Montesquieu siempre partió de la idea de un gobierno moderado, en el que se combinaran las tres fuerzas sociales y se fusionaran en un solo gobierno con tres poderes, limitándose recíprocamente, por ello se afirma, que Montesquieu, no sólo estableció la separación de poderes, sino también el equilibrio de los mismos y el establecimiento de un sistema de frenos y contra frenos y, pesos y contra pesos.

En cuanto al Poder Ejecutivo, Montesquieu lo depositaba en un monarca, porque la naturaleza de ese poder exige una acción inmediata, lo que no se consigue si se deposita en muchas personas; tampoco ese poder podía ser designado por el Poder Legislativo, puesto que era independiente de éste; pero no concibió Montesquieu, que el Poder Ejecutivo se depositara en un Presidente elegido por el pueblo.

En cuanto al Poder Legislativo, Montesquieu consideró que debían estar representados en él los dos sectores fundamentales de la nación, la nobleza y el pueblo, así se contemplaba la participación de los elementos aristocrático y democrático: una Cámara formada por los nobles y otra integrada por los representantes del pueblo. A esta segunda Cámara correspondía iniciar leyes, y a la primera, impedir que lo estatuido por la Cámara popular se convirtiera en ley, en cambio, las leyes tributarias sólo incumbían a la Cámara de representantes del pueblo.

En cuanto al Poder Judicial, señaló Montesquieu, que debía ser ejercido por ciudadanos periódica y alternativamente, para evitar que el poder de juzgar no constituyera una función exclusiva de una clase social o de una profesión, y que los Jueces no estuvieran a la vista de los hombres, con lo que se conseguiría temer a la magistratura, más que a los Magistrados.⁸⁰

Sobre el alcance de la separación de poderes y si entre ellos existe alguna relación, los tratadistas posteriores a la revolución francesa tienen diversas opiniones; para unos, en el poder estatal hay tres compartimientos de acuerdo a la doctrina de Montesquieu y no un solo poder público, sino tres poderes separados e independientes. Otros autores opinan que la doctrina de Montesquieu se refiere a tres funciones que corresponden a todo Estado de acuerdo a su naturaleza y fines y que son las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, separación que justificó en la defensa de la libertad y contra las arbitrariedades y los abusos que ocasiona la concentración de poder en una sola persona o en un solo órgano. Además, Montesquieu no habló de división, sino de separación de poderes y por ello se ocupó de las relaciones entre ellos en cuanto están obligados a caminar juntos por el movimiento necesario de las cosas, lo que les obliga a ir de común acuerdo. Montesquieu se dio cuenta de que el gobierno de las leyes en manos del Poder Legislativo, lo podía elevar a la categoría de supremo poder, pues expediría las leyes que estimara convenientes y, por tanto, pretendería dominar al Poder Ejecutivo y al Judicial por medio

⁸⁰ *Ibidem.* p.203

de leyes, por lo cual concibió la cámara alta como moderadora entre la cámara de representantes del pueblo y el rey.

Por otra parte, si el Poder Ejecutivo interviene en la facultad de legislar, entonces no habría libertad, pero si el Ejecutivo no pudiera enfrentar al Poder Legislativo, éste sería un poder despótico, por eso, el Poder Ejecutivo debe tener el poder de veto absoluto y, en este sentido, el Poder Legislativo tiene en el Poder Ejecutivo un freno o contrapeso.

Sin embargo, este procedimiento no constituía la solución de equilibrio, ni contribuyó a una cooperación, sino a una lucha entre los poderes.⁸¹

Por otra parte, si el Parlamento participara en el ejercicio de la función ejecutiva, entonces el Poder Ejecutivo no sería independiente, y concluyó que el Poder Legislativo no debía intervenir en las funciones del Poder Ejecutivo, lo cual no se oponía a que examinara cómo eran ejecutadas las leyes, pero no tendría facultades para juzgar a la persona y a la conducta del rey.

La revolución francesa tuvo como finalidad principal suprimir el absolutismo, ya que donde gobierna un déspota desaparecen la libertad y la dignidad de las personas. En esta época, aparecieron Rousseau y Montesquieu, el primero, destructor del régimen antiguo, inspirador de los principios de orden, igualdad, libertad y de la doctrina de la soberanía del pueblo; el segundo, con su sistema de la separación de los tres poderes.

⁸¹ *Ibidem.* p. 205.

En julio de 1789, la Asamblea Nacional de Francia, determinaba que la Constitución estuviera precedida de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y determinó que el único fin de todo gobierno era el bien común, que exigía que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial fueran distintos y separados y que sus representantes fueran elegidos libremente y que en su organización se cuidara de la imparcialidad de los jueces. La Constitución francesa, adoptó la doctrina de Montesquieu, en cuanto a la separación de poderes. El 26 de agosto del mismo año, el primer artículo de la Constitución estableció: *"La sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución."*⁸²

En el siglo XIX, Inglaterra y Estados Unidos establecieron en sus respectivas Constituciones el régimen democrático de gobierno, pero fue Estados Unidos el primero en consignar en su Constitución Política, el principio de la separación de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que los mismos originariamente pertenecen y emanan del pueblo, que los deposita en los respectivos órganos del Estado.

Señala Mario de la Cueva que, sobre el significado de la separación de poderes no se ha indagado lo suficiente y lo que Montesquieu quiso dar a entender con el vocablo *poder*, los exégetas lo han pasado por alto. Para de la Cueva, la acepción de poder significa no otra cosa que función o actividad, de lo que se desprende que el autor de dicha doctrina se refería a la clasificación

⁸² *Ibidem.* p.206

de las funciones que debe cumplir el Estado y, por ello, considera atinada la teoría de Pufendorf, jusnaturalista alemán del siglo XVIII, quien sostuvo que la soberanía es unitaria, sin embargo, estaba compuesta por partes potenciales cuya enumeración concordaba con las atribuciones que ejercían los reyes titulares de la soberanía en el gobierno monárquico.⁸³

Por su parte, Jellinek afirma que el principio de la división de poderes no rompe la unidad del Estado y, por tanto, la unidad de su poder, ya se deposite en un monarca, en un cuerpo aristocrático o en el pueblo, porque lo que en realidad implica la doctrina de los tres poderes, es una división de competencias para el ejercicio del poder del Estado, las cuales se depositan en la variedad de sus órganos. *"Es posible, pues, hablar de una división de competencia, pero no de una división de poderes. En la variedad de sus órganos no existe, por tanto, sino un solo poder del Estado."*⁸⁴

Nuestra Constitución Política, en su artículo 49, establece un solo supremo poder, el cual se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ello se desprende que el poder del Estado se ejerce mediante tres órganos que participan del mismo y único poder soberano del Estado.

Consideración personal. Por la razón de que el Estado es una sola entidad jurídica, tiene un solo poder, cuyas tres competencias fundamentales son ejercidas a través de los tres respectivos órganos de gobierno y, por ello, estas tres funciones son

⁸³ *Ibidem.* p. 199

⁸⁴ Jellinek, Georg. *Op. cit.* p. 299

únicamente tres manifestaciones de un solo poder del Estado. Por lo tanto, el poder del Estado es único e indivisible y de ninguna manera hay tres poderes en el Estado, sino tres funciones desempeñadas por el mismo, a través de tres distintos órganos de gobierno, pero coordinados entre sí para el mismo fin del Estado que no es otro, sino el bien común.

C) LA COORDINACIÓN DE PODERES.

El establecimiento constitucional de la separación de funciones tiene como objeto fundamental, evitar la centralización del poder en una sola persona y en un solo órgano, pues es la única manera de combatir el absolutismo y el despotismo; además, el principio de la división del trabajo exige tal separación; otra razón más, viene a ser la pobre participación del pueblo en cuanto a las decisiones del Estado, limitada, por lo general en los Estados democráticos solamente al derecho de elegir gobernantes, de tal manera que la democracia es prácticamente inexistente, ésta es una razón importante por la que las funciones del Estado deben recaer en órganos separados, situados en un mismo plano de igualdad jurídica, porque, al fin y al cabo, esas funciones las ejercerán personas físicas, pero con la aplicación de esta doctrina, están impedidos de realizar actos arbitrarios fuera y en contra del orden constitucional.

La independencia y separación de las funciones asignadas a los órganos estatales, no es absoluta, ni implica falta de cooperación o coordinación entre los órganos, porque las funciones de éstos son del Estado, que tiene como fin último la realización del bien común;

entre los poderes del Estado existe, por tanto, una interrelación que se ve con más claridad cuando se hace la distinción de las funciones en sentido material y en sentido formal.

Desde el punto de vista material de las funciones, se atiende a la naturaleza intrínseca de las funciones del Estado, independientemente de los órganos que las ejerzan y que son: la legislación, la jurisdicción, la ejecución de leyes y la administración; estas funciones nacen de la actividad misma del Estado que, a causa de sus fines tiene que establecer, proteger y velar por el cumplimiento del derecho, así como realizar la administración de la nación.

Desde el punto de vista formal de las funciones del Estado, se atiende a los órganos que las realizan, así las funciones formales del Poder Legislativo son actos legislativos, leyes; las funciones del Poder Ejecutivo, son actos ejecutivos o de administración; y las funciones del Poder Judicial, son actos de jurisdicción, sin tomar en cuenta la naturaleza material de los mismos.

Conforme a esta doble clasificación, aparece que no siempre hay coincidencia entre el sentido material y el sentido formal de las funciones; en efecto, en la función formal del Poder Ejecutivo, por ejemplo, en la del poder reglamentario, están reunidas las tres funciones materiales: legislación, en cuanto formula el reglamento; ejecuta el reglamento y juzga sobre su incumplimiento, aplicando las sanciones previstas. Respecto al Poder Legislativo, éste realiza también funciones materialmente administrativas, por ejemplo, lleva archivos, revisa presupuestos, supervisa proyectos y los autoriza y, además, realiza ciertos actos materialmente jurisdiccionales, tales

como declarar definitivamente válidas las elecciones; por su parte, el Poder Judicial que tiene como función formal la jurisdicción, sin embargo, las sentencias, desde el punto de vista material, tienen igual carácter obligatorio que la legislación, además, los tribunales también realizan ciertas funciones administrativas desde el punto de vista material, por ejemplo, el depósito y custodia de documentos y dinero, actuaciones fedatarias y autorizaciones de trámite etc.⁸⁵ De esta manera es como se entrelazan o interrelacionan las funciones de los tres poderes, mejor dicho, de las tres funciones del Estado que se influyen recíprocamente.

La importancia de esta clasificación, dice Jellinek, *"...es distinguir las grandes direcciones de la actividad del Estado y las de determinados grupos de órganos."*⁸⁶

Las funciones de coordinación o colaboración entre los órganos del poder del Estado deben establecerse en la Constitución Política, como una necesaria consecuencia de los fines culturales que tiene que realizar el Estado en beneficio del bien común. Las ideas modernas, dice Carpizo, se inclinan por una colaboración de funciones, orientadas hacia un fin común.⁸⁷

A continuación, hago una relación enunciativa respecto a la interdependencia y coordinación de los tres poderes en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁵ Jellinek, Georg. *Op. Cit.* pp. 365 a 369.

⁸⁶ Jellinek, Georg. *Op. Cit.* p. 365

⁸⁷ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7ª edición. Ed. Porrúa. México. 1986. p.199

Relaciones de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Actos formales del Poder Ejecutivo , materialmente actos del Poder Legislativo: decretar la suspensión de garantías individuales (artículo 29); resolver la terminación anticipada del período de sesiones cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo (artículo 66); decidir, eligiendo una resolución de las dos propuestas hechas por ambas Cámaras, cuando difieren sobre si conviene trasladarse a un determinado lugar y en qué tiempo (artículo 68); asistir a la apertura del primer período ordinario de sesiones del Congreso, en el que presenta un informe sobre la Administración Pública (artículo 69); iniciar leyes o decretos (artículo 71 -I); publicar leyes (artículo 72, a); vetar leyes o decretos (artículo 72, c); convocar a una de las Cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (artículo 79 -IV).

Facultades legislativas del Ejecutivo: ordenar la suspensión de garantías individuales (artículo 29); celebrar tratados internacionales (artículo 76 - I); la facultad reglamentaria (artículo 89 - I); en los casos sobre salubridad general (artículo 73 - XVI-1^a); cuando el Congreso faculta al Ejecutivo para regular tarifas, el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (artículo 131, segundo párrafo).

Facultades no legislativas del Congreso de la Unión: admitir y crear nuevos Estados (artículo 73- I y III); arreglar los límites de los Estados (artículo 73 -IV); cambiar la residencia de los poderes (artículo 73- V); establecer, organizar y sostener una estructura educativa (artículo 73- XXV); conceder licencia al Presidente y designar al ciudadano que deba sustituirlo (artículo 73- XXVI);

aceptar la renuncia del cargo de Presidente (artículo 73 – XXVII); cada Cámara realizará funciones de trámite administrativo (artículo 77).

Facultades no legislativas de la Cámara de Diputados: nombramiento y vigilancia del funcionamiento del personal de la entidad de fiscalización superior de la Federación (artículo 74 – II); examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación (artículo 74- IV); cualquiera de las Cámaras puede citar a los Secretarios de Estado, así como a los directores y administradores de Organismos Decentralizados federales o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria para que rindan cuenta al Congreso (artículo 93).

Facultades del Senado que no son función legislativa: aprobar tratados internacionales, nombrar embajadores y diplomáticos, jefes superiores del ejército, fuerza aérea y de hacienda (artículo 76- I); autorizar movimientos de tropas frente al exterior y el paso de tropas extranjeras por el territorio y la estancia de escuadras en los puertos (artículo 76- III); autorizar al Presidente para disponer de la guardia nacional (artículo 76 – IV); nombrar Gobernador en una entidad federativa en la que hayan desaparecido los poderes (artículo 76 – V); aprobar los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como sus licencias y renunciaciones (artículo 76 – VIII).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

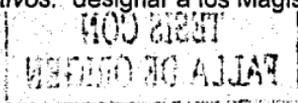
Relaciones de coordinación entre el Poder Legislativo y el Judicial.

Actos formales del Poder Legislativo, materialmente actos del Poder Judicial: conceder amnistías (artículo 73 - XXII); la Cámara de Diputados conoce de las acusaciones a funcionarios públicos por delitos oficiales y resuelve si desafuera o no (artículo 74 - V); el senado resuelve cuestiones políticas entre los poderes de un Estado (artículo 76 - VI); el Senado, como gran jurado conoce de delitos oficiales de altos funcionarios (artículo 76 - VII).

Relaciones de coordinación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo.

Actos formales del Poder Ejecutivo, materialmente actos del poder Judicial: imponer castigos por las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía e imponer sanciones (artículo 21 párrafo primero); las acciones que corresponden a la nación, por disposición del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial y los tribunales que conocen del mismo podrán autorizar al Poder Ejecutivo para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27 - VI, párrafo tercero); facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 89 - XII); conceder indultos (artículo 89 - XIV); el Procurador General de la República o el agente que señale será parte en los juicios de amparo (artículo 107 - XV).

Actos formales del Poder Judicial, materialmente actos administrativos: designar a los Magistrados de Circuito y Jueces de



Distrito (artículo 97, párrafo primero); nombrar y remover a su personal administrativo (artículo 97, quinto párrafo).

Relaciones de coordinación entre las tres funciones de los órganos de gobierno, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Suprema Corte, a petición del Presidente o alguna de las Cámaras o el gobernador de un Estado, investiga la conducta de Jueces o Magistrados federales, o de algún hecho que constituya violación de garantías individuales (artículo 97, párrafo tercero); la Suprema Corte está facultada para investigar la violación del voto público, si considera que hay duda en cuanto a la legalidad del proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión, y el resultado lo hará llegar a los órganos competentes. (artículo 97, párrafo cuarto); para nombrar a Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente somete una terna a consideración del Senado y éste designará al Ministro (artículo 96 párrafo primero).

D) NATURALEZA DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO.

La función del Poder Ejecutivo o administrativo, como órgano del Estado, no se limita sólo a la ejecución de leyes para resolver situaciones concretas, sino que además comprende una variedad de actos de carácter social.

La naturaleza del Poder Ejecutivo, desde el punto de vista material de sus funciones, señala Jellinek, comprende dos elementos: el gobierno y la ejecución; el primero, que se refiere a la iniciativa y la reglamentación; el segundo, que se refiere a la

aplicación de la ley. El gobierno, cuando es depositado en uno de los órganos del Estado, se encarga de cuidar de todos los asuntos de gobierno y, en el caso de los Estados Republicanos Democráticos, dichas funciones son ejercidas por el Presidente de la República, quien detenta el Poder Ejecutivo y tiene una situación preeminente entre los órganos del Estado, puesto que la misma acepción de Presidente, implica una preeminencia.

Con su autoridad, el Poder Ejecutivo produce resultados sociales y con su actividad social se logra la realización de múltiples fines culturales en beneficio de la comunidad. El Poder Ejecutivo tiene a su cargo la administración de los medios y recursos de la nación, que se traduce en la satisfacción de intereses materiales e intereses del espíritu, tales como el cuidado y explotación de recursos naturales, de la educación, de la cultura, de las artes, de la salud, de la seguridad, de la construcción de obras como puentes, caminos; el cuidado de los niños, de los ancianos, de indigentes, de establecer fuentes de trabajo, administrar los ingresos, etc. , en síntesis, todas las actividades administrativas deben estar al servicio del pueblo.

La actividad del Poder Ejecutivo es la aplicación inmediata de la ley a los casos concretos para darle solución, pero siempre debe estar apegada al derecho, pues incluso, la denominada actividad libre no puede ser contraria al bien común.⁸⁸

Para Jorge Carpizo, el Poder Ejecutivo, realiza las funciones de ejecución de leyes y de administración: publicar y ejecutar leyes;

⁸⁸ Jellinek, Georg. *Op. Cit.* pp. 371 y 372

expedir reglamentos; llevar la administración pública conforme a las atribuciones que le señale la Constitución Política, a través de la persona en que se deposita esta función.⁸⁹

Para André Hauriou, las funciones del Poder Ejecutivo, son en gran medida el motor de la vida política de un país.⁹⁰

Para Rabasa, el Presidente de la República, reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública y sus facultades y prerrogativas lo fortalecen, sin embargo, dentro del orden constitucional, la superioridad del Congreso es indiscutible, no obstante que en nuestro país (México), la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo.⁹¹

La función del órgano Legislativo implica, al igual que el Poder Ejecutivo, poder de mando que necesariamente produce efectos sociales; su función material es la de establecer normas absolutas y generales de igual aplicación para todos, en ellas, se contienen principios de derecho que rigen el comportamiento de los hombres con amenaza de coacción para quienes las incumplan; a través del ordenamiento jurídico el Estado pretende armonizar las relaciones humanas y unificar al pueblo, creando en éste un sentimiento de identidad, de independencia, así mismo, tutelar los bienes materiales y del espíritu del pueblo.

La actividad del Estado gira en torno a la función legislativa, porque en todo Estado contemporáneo, las correspondientes

⁸⁹ Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 305.

⁹⁰ Hauriou, André. *Op. Cit.* p. 240.

⁹¹ Rabasa, Emilio. *Op. Cit.* p. 141.

actividades de los otros dos poderes incluyendo al órgano legislativo, están supeditadas a la norma suprema de la Constitución Política, que es la voluntad soberana del pueblo. De esto se deduce, que el órgano legislativo es motor fundamental de las otras dos funciones: ejecutiva o administrativa y judicial. Sin embargo, es la propia Constitución la que establece el equilibrio entre las tres funciones de los denominados poderes del Estado.

Para Rabasa, dentro del orden constitucional es indiscutible la superioridad del Congreso por su sola facultad de dictar leyes, a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El Congreso tiene dos caminos para abatir al Presidente: o bien reducir las facultades de éste, o bien ampliar las facultades del Congreso.⁹²

Para Tena Ramírez, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, están investidos de poder de mando; el primero lo hace a través de la ley y el segundo por medio de la fuerza material. Al respecto, hace la observación de que el Poder Judicial no tiene poder de mando de hacer ley, ni tiene la fuerza material del Ejecutivo, pero a través del juicio de amparo muestra su categoría de autentico poder, que lo coloca por encima de los otros dos poderes, a los que juzga y limita en nombre de la ley suprema.⁹³

Consideraciones personales. Conforme a las ideas expuestas en los puntos relativos a la representación política y división o separación de las funciones de los órganos del Estado,

⁹² *Ibidem.* pp. 139, 140.

⁹³ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 247

éstos están dentro y forman parte substancial del poder único del Estado, por tanto, los gobernantes elegidos para el correspondiente desempeño de dichas funciones, no pueden ser órganos del Estado, sino son designatarios y depositarios y, por ello, representantes inmediatos del Estado.

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, como órganos del Estado, tienen funciones separadas de mando en sus campos materiales respectivos; son funciones investidas del único poder del Estado y, como son órganos abstractos de la misma naturaleza que el Estado, sus funciones deben ser ejercidas por personas físicas, quienes no son órganos del Estado, sino como antes se dijo, son representantes del Estado. La naturaleza de estos órganos de gobierno es jurídica-política real, pero no física y está determinada por sus correspondientes funciones específicas.

CAPÍTULO TERCERO

CARACTERÍSTICAS DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO.

Ha quedado expuesto en el capítulo anterior, que la finalidad de establecer en la Constitución Política la división de poderes o mejor dicho, las funciones del Estado, es evitar la concentración de éstas en un solo órgano de gobierno, de manera que no sean ejercidas por una sola persona o un solo grupo de personas, continua y permanentemente, porque ello siempre ha conducido a la arbitrariedad, al despotismo y abuso de poder.

En los regímenes de gobierno de tipo presidencial, como el adoptado por nuestra Constitución Política, el poder del Estado está distribuido en tres órganos que tienen asignadas las tres funciones de gobierno; estos órganos están dentro del Estado y no son independientes de él; las tres funciones son el mismo poder del Estado, por lo que los tres órganos que las detentan no son tres Estados ni tres gobiernos ni tres poderes, sino que las tres funciones son un solo poder del Estado. Por lo anterior, los tres órganos del Estado están en el mismo plano e igualdad jurídica; ninguno es más que los otros, sencillamente, cada uno tiene su propia función.

En consideración a que tales funciones del Estado han de ser ejercidas por personas físicas, de ahí la preocupación de establecer en la Constitución Política democrática, el equilibrio entre los tres poderes, mediante adecuados mecanismos de coordinación y hasta de intervención conjunta de los tres órganos, mecanismos que vienen, en realidad, a constituir los verdaderos frenos y

contrapesos. En síntesis, la Constitución Política debe evitar conceder a un solo órgano del Estado más poder que a los demás, al amparo de la división de poderes, pues como se ha dicho, estas funciones son ejercidas por personas físicas y la historia da testimonio de que, cuando ello acontece, se ha originado la prepotencia, el abuso, la arbitrariedad y el uso indiscriminado e injusto de la fuerza pública.

La finalidad fundamental de la división de poderes no se opone en modo alguno a la coordinación de los mismos, ni tampoco a que actúen de conjunto, cuando así lo exija el principio de equilibrio entre ellos, pues es el mismo y único poder del Estado, cuyo objetivo es gobernar en armonía; no en vano, ni para otro fin, el pueblo ha constituido su propio autogobierno en la Constitución Política y ha derivado su poder soberano en el Estado, para que actúe conforme a la norma suprema.

Es pues, misión delicada y de suma importancia, que la Asamblea Constituyente consigne en la Constitución Política, de manera equilibrada, las tres funciones de los órganos del Estado y de su conjunta actuación, esto último como un solo acto de gobierno en aquellos asuntos que representan o que son de mayor trascendencia para toda la nación, puesto que del armonioso ejercicio del poder del Estado, el pueblo espera cierto bienestar material y del espíritu, y no quiere, de ninguna manera, verse obligado a empuñar las armas para destruir al mal gobierno arbitrario, despótico y, por consiguiente, contrario a los propósitos del propio pueblo.

I. SÍNTESIS DE LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN NUESTRA VIGENTE CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

En México, los autores coinciden en señalar el cúmulo de facultades con que cuenta el Presidente de la República; Jorge Carpizo expresa que el Presidente de la República es el funcionario predominante, en el que se depositan todas las funciones de ejecución de leyes y toda la administración, por lo que, durante el desempeño de su cargo (seis años), es la persona con más poder político. A este respecto, cita a F. Jorge Gaxiola, quien sintetiza las facultades del Presidente de la siguiente manera: *"Es el jefe del Estado y jefe del Ejecutivo; el director de la política internacional; la voz del pueblo;... el legislador más importante; el jefe del ejército;... el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales; el director del crédito y de la moneda; el autor de la prosperidad o el responsable de la bancarrota. Sus palabras tienen enorme trascendencia..."*¹

Continúa Jorge Carpizo enumerando, de manera enunciativa, las facultades del Presidente, tales como la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado (Despacho) y a otros altos funcionarios de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; tiene facultad para proponer candidatos para ocupar el cargo de Ministros de la Suprema Corte de Justicia; nombra y remueve al

¹ Citado por Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7ª. Edición. Ed. Porrúa. México. 1986. p.293.

Procurador General de la República; tiene bajo su dependencia a los reclusorios, donde se purgan las penas por delitos del orden federal; está facultado para dar concesiones respecto a los bienes propiedad de la nación, su política influye en la vida del país durante su período, puesto que tiene poder para orientar su política hacia el campo social y beneficiar a los más débiles, o bien puede proteger a la clase económicamente dominante; goza de facultades para realizar inversiones que a su juicio sean indispensables. En fin, son tantas las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, unas consignadas en la Constitución Política y otras en diversas leyes secundarias concernientes a la administración pública federal, pues en todas las materias tiene atribuciones en materia educativa, agraria, penal, laboral, minera, turística, petrolera, de electricidad, de hacienda, de política monetaria y crédito público, de seguridad social, de salud, de culto religioso; en materia internacional; tiene la facultad reglamentaria y hasta de legislar en casos de emergencia, tiene facultad de iniciar leyes y vetarlas y promulgarlas; es jefe del ejército y nombra a las personas que desempeñan altos mandos en las fuerzas armadas, toma las decisiones más importantes para la nación.²

A continuación, procedo a señalar las atribuciones o facultades del Presidente de la República que están consignadas en las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siguiendo el orden de su estructura jurídica.

² Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* pp. de la 294 a 299.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

(5 de febrero de 1917)

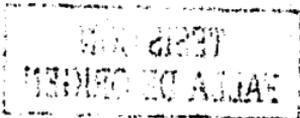
TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

De las garantías individuales

El artículo segundo, apartado A, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a su libre determinación y, en el apartado B, se faculta a la Federación, junto con los Estados y los Municipios para abatir sus carencias y rezagos; impulsar su desarrollo regional; para incrementar los niveles de escolaridad, definir y desarrollar programas educativos; asegurar los servicios de salud; mejorar condiciones de vida; incorporar a las mujeres al desarrollo; extender redes de comunicaciones que permita la integración de las comunidades; apoyar actividades productivas; establecer políticas sociales para proteger a los migrantes indígenas; consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los Estados y Municipios.

En el artículo tercero, referente a la materia de educación, en la fracción tercera, se faculta al Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal y sólo considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y de diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos de la ley correspondiente.



El artículo cuarto, en el párrafo tercero, respecto al derecho de toda persona a la salud, se remite a la fracción XVI del artículo 73 (facultades del Congreso), que faculta al Presidente de la República, para manejar todo lo concerniente a la salud, a través del Consejo de Salubridad, de manera exclusiva, estableciendo que las disposiciones generales de éste serán obligatorias en el país. (aquí se le otorgan facultades legislativas).

En el artículo quinto, se faculta al Poder Ejecutivo, para vedar el ejercicio de la libertad de comercio, por resolución gubernativa, dictada conforme a lo establecido en la ley correspondiente, cuando a su juicio se afectan los derechos de la sociedad. (en este caso se le atribuyen facultades de juzgador).

En el artículo décimo, se faculta al Poder Ejecutivo, para autorizar la portación de armas, en los términos de ley .

En el artículo undécimo, referente a la libertad de tránsito, ésta queda subordinada al Poder Ejecutivo, en los términos establecidos por las leyes de inmigración, emigración y salubridad de la República.

De lo dispuesto en el artículo décimo tercero, se desprende que el Poder Ejecutivo tiene la facultad para nombrar a las altas autoridades de los Tribunales Militares (Magistrados y Procurador de Justicia Militar).

En el artículo décimo sexto, referente a la garantía de respeto a la persona, la familia, domicilio, papeles, posesiones, excepto por orden judicial que funde y motive la causa legal, sin embargo, en el párrafo quinto, se faculta al Ministerio Público (Poder Ejecutivo), para detener a personas, fundando y expresando a su

criterio, los indicios que motivan su proceder, bajo su responsabilidad.

En el párrafo once de este mismo artículo, se autoriza a la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo), para practicar visitas domiciliarias y cateos, para comprobar el cumplimiento de reglamentos sanitarios y de policía, así como de las disposiciones fiscales establecidas en las leyes respectivas.

El artículo veinte, referente al derecho de libertad provisional bajo caución, en el párrafo primero se señala que en los casos de delitos no graves, el Ministerio Público (Poder Ejecutivo) está facultado para pedir al Juez que niegue la libertad condicional, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad por delito grave calificado por la ley.

El artículo veintiuno, en su párrafo primero, establece como facultad del Ministerio Público (Poder Ejecutivo) la persecución e investigación de delitos. En el segundo párrafo, se faculta a la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo), para aplicar sanciones por infracción a reglamentos gubernativos y de policía, que pueden consistir en multas o arresto hasta por treinta y seis horas (en este párrafo se otorga al Ejecutivo facultad de juzgador). Y en el párrafo sexto, se faculta a la Federación (a través del Poder Ejecutivo), al Distrito Federal, Estados y Municipios para cuidar de la seguridad pública.

El artículo veintiseis, relativo a la planeación democrática del desarrollo nacional, faculta al Ejecutivo Federal para formular, instrumentar, llevar el control y la evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo.

El artículo veintisiete, concerniente a la propiedad de los bienes de la nación, en el párrafo quinto, se faculta al Poder Ejecutivo para reglamentar lo conducente a las aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas (aquí se le conceden facultades legislativas). En el párrafo sexto del mismo artículo, referente a las tierras y aguas de la nación, se faculta al Poder Ejecutivo Federal, para otorgar concesiones sobre su uso y explotación. Y también se faculta exclusivamente al Poder Ejecutivo para establecer o suprimir reservas nacionales. En el párrafo décimo, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores (Poder Ejecutivo), para autorizar a los extranjeros la adquisición del dominio de tierras, aguas y accesiones y para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, a condición, de que renuncien a la protección de sus gobiernos y se consideren nacionales respecto a dichos bienes (cláusula Calvo). En la fracción VI de este artículo veintisiete, se faculta a la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo), para declarar la expropiación de propiedades privadas por causa de utilidad pública. En la fracción XIX, se faculta al Ejecutivo Federal para proponer Magistrados de los Tribunales Agrarios, que serán designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente en su caso.

El artículo veintiocho, en los párrafos sexto y séptimo, respecto al Banco Central del Estado, se faculta al Presidente de la República para designar a las personas que requiera su conducción, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. En el párrafo octavo de este artículo, en cuanto a las asociaciones de trabajadores o sociedades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cooperativas, se faculta al Ejecutivo, para proponer a los Estados derogar las autorizaciones a tales asociaciones.

El artículo veintinueve, faculta al Presidente de la República para suspender las garantías individuales, por tiempo limitado, cuando fueren obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a situaciones de perturbación de la paz pública, pero para hacerlo necesita el acuerdo de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, y del Congreso de la Unión.

CAPÍTULO II

De los mexicanos

El artículo treinta, referente a la nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización, respecto a ésta, faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores (Poder Ejecutivo), para otorgar carta de nacionalidad mexicana por naturalización.

CAPÍTULO III

De los extranjeros

En el artículo treinta y tres faculta, de manera exclusiva, al Poder Ejecutivo de la Unión, para expulsar del país al extranjero cuya permanencia estime inconveniente (aquí se le otorgan facultades de juzgador).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

De los ciudadanos mexicanos

De lo establecido en el artículo treinta y seis, se desprende que en las leyes correspondientes del catastro de propiedades, industria, profesiones, registro nacional de ciudadanos y expedición de documentos de acreditación de la nacionalidad, se faculta al Poder Ejecutivo para su establecimiento y administración.

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO II

Del poder legislativo

En la sección primera, sobre la elección e instalación del Congreso, el artículo sesenta y ocho, faculta al Ejecutivo para elegir el lugar de traslado de residencia de las Cámaras, en el caso de que no se pongan de acuerdo.

En la sección segunda, respecto a la iniciativa y formación de leyes, el artículo setenta y uno, fracción I, faculta al Presidente de la República para iniciar leyes o decretos.

El artículo setenta y dos, faculta al Ejecutivo para vetar leyes o decretos y para publicarlos.

En la sección tercera de este mismo capítulo, respecto a las facultades del Congreso, en cuanto a la formación de nuevos Estados, a que se refiere el artículo setenta y tres, fracción III, el Ejecutivo tiene que ser escuchado. La fracción VIII de este artículo, faculta al Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito de la

nación, conforme lo disponga el Congreso y, en caso de emergencia, se faculta al Presidente para contratarlos; en la fracción XVI, se reiteran las facultades exclusivas del Presidente de la República en materia de salud.

El artículo setenta y cuatro, de la misma sección tercera, relativo a las facultades de la Cámara de Diputados, en su fracción IV, se faculta al Poder Ejecutivo para elaborar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y, también se faculta al Presidente de la República para autorizar las partidas secretas que emplearán los Secretarios de Estado.

El artículo setenta y seis de la misma sección tercera, respecto a las facultades del Senado, en su fracción V, faculta al Presidente de la República para proponer una terna, a fin de que el Senado nombre Gobernador Provisional, cuando en un Estado hayan desaparecido todos los poderes constitucionales; y en la fracción VIII de este mismo artículo, se faculta al Presidente de la República para proponer una terna a fin de que el Senado designe a cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

En la sección cuarta de este mismo capítulo segundo, relativo a la Comisión Permanente, el artículo setenta y ocho, fracción IV, faculta al Presidente para proponer la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias.

En la sección quinta del mismo capítulo segundo, referente a la fiscalización superior de la Federación, el artículo setenta y nueve, en el último párrafo de su fracción IV, faculta al Poder Ejecutivo Federal, para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, en cuanto al cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por

SECRETARÍA DE GOBIERNO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

los daños a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas (Empresas Paraestatales, Organismos Descentralizados).

CAPÍTULO III

Del Poder Ejecutivo

El artículo ochenta y seis, faculta al Presidente a renunciar por causa grave, la que será calificada por el Congreso.

El artículo ochenta y ocho, faculta al Presidente para ausentarse del territorio nacional, con permiso del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso.

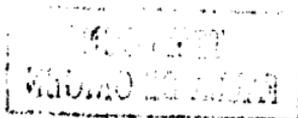
El artículo ochenta y nueve, faculta al Presidente para: promulgar y ejecutar leyes federales y proveer su observancia en la esfera administrativa (fracción I); nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, a los Agentes Diplomáticos, a empleados superiores de Hacienda y a empleados de la Unión no determinado su nombramiento de otro modo en la Constitución (fracción II); nombrar Ministros, Agentes diplomáticos, Cónsules Generales, con aprobación del Senado (fracción III); nombrar coroneles y oficiales del ejército, armada y fuerza aérea, con aprobación del Senado (fracción IV); nombrar oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales (fracción V); disponer de las fuerzas armadas para seguridad interior y defensa exterior de la Federación (fracción VI); disponer de la guardia nacional para los mismos objetos (fracción VII); declarar la guerra, previa ley del Congreso (fracción VIII); designar al Procurador General de la República, con ratificación del

Senado (fracción IX); dirigir la política exterior, celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado (fracción X); convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente (fracción XI); auxiliar al Poder Judicial en sus funciones (fracción XII); autorizar puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, designando su ubicación (fracción XIII); conceder indultos (fracción XIV); conceder privilegios, por tiempo limitado a descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria (fracción XV); hacer los nombramientos a que se refiere la fracción XVI del mismo artículo ochenta y nueve; presentar a consideración del Senado la terna para designar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del Senado (fracción XVIII); las demás que le confiere expresamente la Constitución (fracción XX).

El artículo noventa consigna la facultad del Presidente de la República para manejar la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal en los términos de la ley orgánica, la que distribuirá los negocios a cargo de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales.

En el artículo noventa y dos, se reafirma la facultad del Poder Ejecutivo para hacer reglamentos, decretos y órdenes, condicionando su obediencia a que los mismos sean firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponde.

En el último párrafo del artículo noventa y tres se faculta al Ejecutivo para conocer los resultados de las investigaciones sobre el



funcionamiento de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

CAPÍTULO IV

Del Poder Judicial

En el artículo noventa y seis, se faculta al Presidente de la República para proponer una terna al Senado, a fin de designar al Ministro de la Suprema Corte de Justicia, dentro de un plazo de treinta días, pero si en este lapso no hiciera el nombramiento, se faculta al Presidente para designar al Ministro. Si la primera terna fuera rechazada y también la segunda terna, se faculta al Presidente para designar al Ministro.

En el párrafo segundo del artículo noventa y siete, se faculta al Ejecutivo a pedir a la Suprema Corte de Justicia que designe a uno o varios comisionados especiales para que averigüen algún hecho o hechos violatorios de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal.

El artículo noventa y ocho, faculta al Presidente para proponer una terna al Senado para que designe al Ministro que sustituya al fallecido. También se faculta al Presidente para conocer y aceptar la renuncia de los Ministros, las que serán aprobadas por el Senado. Igualmente, se faculta al Presidente para conceder a los Ministros licencia por más de un mes, pero que no excederán de dos años.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El artículo cien establece que el Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros y faculta al Presidente de la República para designar a uno de ellos.

En el artículo ciento dos A, se faculta al Ejecutivo Federal para designar al Procurador General de la República, quien preside el Ministerio Público Federal, debiendo dicha designación ser ratificada por el Senado o en su caso por la Comisión Permanente. Se faculta igualmente al Ejecutivo para remover libremente al Procurador citado. También se faculta al Poder Ejecutivo a tener bajo su dependencia al Consejero Jurídico del Gobierno.

En el inciso C de la fracción II del artículo ciento cinco, se faculta al Procurador General de la República (Poder Ejecutivo), para ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano.

En la fracción XV del artículo ciento siete, se faculta al Procurador General de la República o al agente del Ministerio Público Federal que se designe (Poder Ejecutivo) para ser parte en todos los juicios de amparo, pero podrá abstenerse de intervenir, cuando a su juicio no esté de por medio el interés público.

TÍTULO CUARTO

De las responsabilidades de los servidores públicos

En el artículo ciento ocho, se otorga inmunidad al Presidente de la República, quien solo podrá ser acusado, durante su encargo, por traición a la patria y delitos graves. Y el artículo ciento once,

establece que sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, la que resolverá con base en la legislación penal.

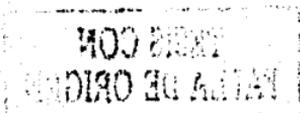
TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

En la fracción VII del artículo ciento quince, se faculta al Ejecutivo para tener bajo su mando la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

El artículo ciento diecinueve, faculta a la Procuraduría General de la República (Poder Ejecutivo), para celebrar convenios de colaboración, a fin de intervenir en los procesos contra indiciados, procesados y sentenciados, en forma conjunta con las respectivas Procuradurías de Justicia de las Entidades. En el párrafo tercero de este mismo artículo, se faculta al Ejecutivo Federal, para tramitar extradiciones, con intervención de la autoridad judicial, en los casos de requerimiento de un Estado extranjero.

El artículo ciento veintidós, referente al Gobierno del Distrito Federal, en el apartado B, se faculta al Presidente para iniciar leyes referentes al Distrito Federal; en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, proponer a la persona que lo sustituya; proponer anualmente al Congreso los montos de endeudamiento para financiar el presupuesto del Distrito Federal, conforme a la propuesta del Jefe de Gobierno; y para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso respecto al Distrito Federal. En el párrafo tercero de la Base Segunda del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se



reafirma la facultad del Presidente de la República, para proponer a la Cámara de Senadores a la persona que sustituya al Jefe de Gobierno, en el caso de que éste sea removido, en los supuestos a que se refiere la Base Quinta del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

TÍTULO SEXTO

Del trabajo y la previsión social

En la fracción VI del artículo ciento veintitrés, se faculta al gobierno (Poder Ejecutivo), para integrar la Comisión Nacional para fijar los salarios, junto con los representantes de patronos y trabajadores.

En la fracción IX se faculta al gobierno (Poder Ejecutivo), para integrar una Comisión Nacional para determinar el porcentaje de utilidades que deben repartir a los trabajadores.

En la fracción XII del citado artículo, se faculta al gobierno (Poder Ejecutivo) para integrar junto con los patronos y trabajadores un organismo para administrar recursos del fondo nacional de la vivienda.

En la fracción XVIII, se faculta a la Junta de Conciliación y Arbitraje (Poder Ejecutivo) para conocer y declarar la licitud o improcedencia de la huelga.

En la fracción XIX, se faculta a la Junta de Conciliación y Arbitraje, para aprobar paros de fábricas por exceso de producción.

En la fracción XX, se faculta a la Junta de Conciliación y Arbitraje para decidir conflictos entre el capital y el trabajo. Se faculta

al gobierno (Poder Ejecutivo) para integrar esta junta con igual número de representantes que los obreros y patronos.

La fracción XXVII, inciso c), faculta a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para declarar nulas las condiciones de un contrato en el que no se establezca un salario remunerador. En la fracción XXXI, se faculta a las autoridades federales del trabajo (Secretaría del trabajo y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje) para conocer de los siguientes asuntos: de las ramas textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz, química, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, productora de alimentos, elaboradora de bebidas envasadas, ferrocarrilera, maderera, vidriera, tabacalera, servicios de banca y crédito; y de las empresas administradas o descentralizadas del gobierno federal; las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal; y las que ejecuten trabajos en zonas federales, aguas territoriales comprendidas en la zona económica de la nación; y en los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas.

TÍTULO SÉPTIMO

Previsiones generales

En el párrafo segundo del artículo ciento treinta y uno, se establece que el Poder Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso, para aumentar, disminuir o suprimir cuotas de las tarifas de importación o exportación, así como para crear otras, para restringir y prohibir importaciones y exportaciones y el tránsito de

mercancías, cuando lo juzgue urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción. Igualmente, se faculta al Presidente para elaborar y enviar el presupuesto fiscal anual al Congreso para su aprobación.

En el artículo ciento treinta y cuatro, se faculta al Gobierno Federal (Poder Ejecutivo) para administrar los recursos económicos de que disponga.

Consideraciones personales. La separación de las tres funciones del Estado, que el Congreso Constituyente de 1917 consignó en nuestra Constitución Política y que depositó en los respectivos órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), evita desde luego la concentración del poder en uno solo de ellos y, sin menoscabo de su coordinación, estableció entre ellos ciertos frenos; sin embargo, es muy notorio y evidente que el citado Constituyente atribuyó al Poder Ejecutivo tantas facultades que lo han convertido en poder preeminente sobre los otros, situación que se agudiza aun más por el hecho de que ese cúmulo de facultades, se depositan en una sola persona, el Presidente de la República y que lo convierten en el funcionario público con más poder y peso político en cuanto a las atribuciones que se le otorgan para el ejercicio de sus actividades y, por lo mismo, ha llegado a ser el representante más temido del poder del Estado.

II. LOS SECRETARIOS DE DESPACHO Y SU FACULTAD DE REFRENDO.

Lo concerniente a las Secretarías de Estado se encuentra establecido en el artículo noventa y lo relativo a los Secretarios de

Despacho, está previsto en los artículos ochenta y nueve fracción segunda, noventa y uno, noventa y dos, noventa y tres y veintinueve de nuestra Constitución Política.

Respecto a las Secretarías de Estado, el artículo noventa constitucional, establece que tienen como función atender los negocios de la Administración Pública de la Federación, cuya distribución la determinará la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, así como la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; el mismo artículo establece que las relaciones entre las actividades paraestatales y el Ejecutivo y entre éstas y los Secretarios de Estado se regirán por las leyes respectivas.

Las Secretarías de Estado, como se lee en el artículo noventa citado, son instituciones públicas de naturaleza administrativa-política; su número, estructura jurídica y de organización se establecen en la ley correspondiente; al frente de cada Secretaría está el Secretario de Despacho, cuyo superior jerárquico es el Ejecutivo Federal, quien está facultado para nombrarlos y removerlos de su cargo *libremente*, de acuerdo a lo dispuesto en la fracción segunda del artículo ochenta y nueve constitucional.

Por lo que respecta al Secretario de Estado, el autor mexicano, Miguel Acosta Romero, expresa que *"Es la persona física titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político*

*administrativo; en este orden de idea la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza."*³

Los Secretarios de Estado auxilian en lo individual al Presidente de la República en el despacho de los diversos ramos de la Administración Pública Federal, pero también actúan en forma colegiada en el caso establecido por el artículo veintinueve constitucional, respecto a la suspensión de las garantías. En lo individual, deben informar anualmente al Congreso de la Unión sobre las actividades de su ramo; están facultados constitucionalmente para otorgar su refrendo a los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República en lo que atañe a sus respectivos ramos, de acuerdo a lo establecido por el artículo noventa y dos constitucional.

Para el citado autor, Acosta Romero, el Secretario de Estado es un funcionario político-administrativo. Es funcionario político en cuanto que necesita satisfacer los requisitos personales del artículo noventa y uno de la Constitución: ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos; en cuanto que tiene nivel jerárquico, pues forma parte del Poder Ejecutivo como auxiliar del Presidente de la República en asuntos de la Administración Pública Federal; en cuanto que tiene relación con otras entidades públicas, por ejemplo, con el Congreso y las Cámaras de éste, con los Organismos Descentralizados y Empresas Públicas Paraestatales; en cuanto que tiene obligaciones frente al Poder Legislativo y en cuanto que tiene la facultad de refrendo en

³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10ª edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 244.

los términos establecidos en el artículo noventa y dos de la Constitución. Es funcionario administrativo en cuanto que es el Jefe Superior de la Secretaría de Estado, por lo cual tiene a su cargo la administración material y del personal que no designe el Presidente de la República; desempeñará su actividad de acuerdo con lo establecido por el orden jurídico y por las instrucciones del Presidente de la República.⁴

En cuanto al origen del refrendo, apunta Carpizo, en su obra "El Presidencialismo Mexicano", que su origen se remonta a las antiguas monarquías asiáticas, y que su finalidad era autenticar el sello del monarca y que la decisión de éste no fuera una expresión arbitraria de poder. Así mismo, que en nuestro país los autores señalan, que el refrendo apareció ya en la Constitución de Cádiz de 1812, como un freno al poder absoluto del monarca español y que en el México independiente ha sido considerado en todas las Constituciones Mexicanas.

En la teoría constitucional, dice Tena Ramírez, se conoce con el nombre de refrendo a la participación del Secretario de Estado, necesaria para la validez de las citadas actividades del Presidente de la República (reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes).⁵

Para el autor Ignacio Burgoa, *"...a través del refrendo, el Secretario de Estado, es un simple autenticador de la firma del Presidente que aparece en los actos en que éste interviene."*⁶

⁴ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* pp. de la 245 a la 260.

⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 249.

⁶ Citado por Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 12ª edición, Editorial siglo XXI. México. 1994. p.35.

Para Gabino Fraga, *"...el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve forzada por dos argumentos : a) que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el Presidente y b) que el Presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de estado."*⁷ concluye Gabino Fraga, citado por Jorge Carpizo, que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente llevar a cabo su determinación, porque éste cuenta con la facultad para removerlo libremente y para poder nombrar a otro que sí esté dispuesto a refrendar sus actos.⁸

Para el mismo autor Carpizo, el refrendo en nuestro régimen presidencialista, cumple una función formal de carácter certificativo y hace el señalamiento de que los decretos relativos a la promulgación de leyes no requieren ser refrendados, porque esta es una actividad expresa del Presidente de la República, quien está obligado a promulgar las leyes y concluye que el refrendo no tiene ningún matiz parlamentario.⁹

Respecto al refrendo, Tena Ramírez expresa que en el derecho mexicano, el refrendo podría tener tres finalidades: la primera finalidad sería la de autenticar la firma del Presidente; la segunda, sería limitar la actuación del Presidente, pues sin la firma del Secretario del Ramo, los actos presidenciales determinados en el artículo noventa y dos constitucional, no tienen validez, sin embargo, el refrendo no es una verdadera limitante, porque como el Presidente

⁷ Citado por Carpizo, Jorge. *Op. cit.* p.35.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

está facultado para nombrar y remover libremente a los Secretarios, si alguno se niega a firmar, ello equivale a desobedecer a su superior jerárquico y, por tanto, lo remueve y nombra a otro que sí esté dispuesto a refrendar sus actos. En cambio, el refrendo en los regímenes parlamentarios sí constituye una verdadera limitación al Poder Ejecutivo, porque éste, constitucionalmente está imposibilitado para remover al Ministro que se niegue a refrendar sus actos, porque la renuncia del Gabinete o de sus Ministros depende del Parlamento, y concluye que en nuestro derecho mexicano "*...el refrendo en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral*".¹⁰; una tercera finalidad del refrendo podría pensarse, que tiene por objeto trasladar la responsabilidad del Presidente al Secretario refrendatario, sin embargo, esta finalidad se descarta, porque el Presidente es constitucionalmente el responsable de los actos administrativos de los Secretarios nombrados y removidos libremente por él. En cambio, en el sistema parlamentario el Ministro del Gabinete tiene su propia responsabilidad y, por ello, puede negarse a refrendar los actos del Ejecutivo.

De lo expuesto, concluye Tena Ramírez que el refrendo de los Secretarios en nuestra Constitución Política es un acto de certificación de la autenticidad de la firma del Presidente. Así mismo, el acto de refrendo puede implicar para los Secretarios una triple responsabilidad: penal, técnica y política. La responsabilidad penal tiene lugar cuando el acto refrendado por el Secretario es delictuoso,

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* pp. 249 - 250.

en este supuesto, es copartícipe en el delito que se tipifique, del cual es responsable conforme a lo dispuesto en los artículos ciento ocho, ciento diez y ciento once constitucionales. Esta responsabilidad autónoma del Secretario se explica en nuestro régimen, como contrapartida de la prerrogativa del Presidente, de no poder ser acusado durante su encargo, excepto por delitos de traición a la Patria o delitos graves del orden común, por eso, el Secretario de Estado sí puede ser enjuiciado durante su encargo, previo desafuero; ello no significa de ninguna manera que la responsabilidad penal del Presidente se desplace al Secretario y que lo libere de tal responsabilidad penal, pues ésta será exigible al Presidente, una vez que concluya su mandato; así que, el hecho de que el Presidente no pueda ser juzgado por delitos durante su encargo, es más bien una prerrogativa de inmunidad que protege a los altos funcionarios y tiene por objeto impedir que, mediante un proceso injustificado, sean separados de sus funciones.

La responsabilidad técnica del Secretario que deriva del refrendo, consiste en que el Secretario de cada ramo, bajo su responsabilidad, presenta al Ejecutivo Federal la información sobre sus actividades y toma de decisiones, por la obvia razón de que el Presidente no alcanza a dominar todas las cuestiones de la Administración Pública Federal, de donde resulta la necesidad de que cada Secretaría esté presidida por un titular especializado en la materia del ramo, esto es, sin duda, lo más conveniente.

La responsabilidad política del Secretario de Estado en el desempeño de su cargo, se desprende principalmente de la obligación que tiene de dar cuenta al Congreso sobre el estado que

guardan sus respectivos ramos; además, cualquiera de las Cámaras los puede citar para que informen cuando se esté discutiendo una ley o se estudia un negocio concerniente a su respectiva actividad (artículo noventa y tres constitucional). Aunque la responsabilidad es del Presidente de la República, los ataques que, en el caso del referendo, se dirigen al Secretario, son una forma de atenuar el enfrentamiento directo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En este supuesto, cuando el Secretario es censurado por el Congreso, no está obligado a renunciar porque forma parte del Ejecutivo y el Presidente lo puede sostener aún contra la voluntad del Poder Legislativo, comparativamente, ello no acontece en el régimen parlamentario, en donde el Ministro censurado está obligado a dimitir por la censura del Parlamento, quien a ese respecto emite un voto de desconfianza.

Es característica de nuestro régimen presidencialista, que el Poder Ejecutivo y sus Secretarios del Despacho no dimiten o renuncian a su cargo por las censuras o votos del Congreso de la Unión, por ello, el referendo de los Secretarios no tienen ningún matiz parlamentario.¹¹

Consideraciones personales. El referendo del Secretario de Estado a todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente en los asuntos de su respectivo ramo, viene a ser un requisito de validez de tales actos del Presidente; además es un acto de certificación, como lo expresa Tena Ramírez, sobre la

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* pp. 250 - 254

autenticidad de la firma del Presidente; es también una advertencia en cuanto a la responsabilidad constitucional en que pudiera incurrir el Secretario; con la sola diferencia que, si dichos actos fueran delictuosos, el Presidente sería enjuiciado penalmente hasta el término de su encargo, excepto por traición a la Patria y delitos graves del orden común, en cambio, los Secretarios pueden ser acusados y enjuiciados penalmente durante el desempeño de su cargo, previo desafuero.

III. LOS SECRETARIOS DE DESPACHO FRENTE AL PODER LEGISLATIVO.

La relación de los Secretarios del Despacho frente al Congreso de la Unión, se encuentra determinada en nuestra Constitución Política; en efecto, el artículo noventa y tres establece para los Secretarios la obligación de dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión respecto al estado que guarda su ramo respectivo.

Los Secretarios del Despacho tienen con la Cámara de Diputados las relaciones establecidas en el artículo setenta y cuatro constitucional; conforme al segundo párrafo de la fracción cuarta de este artículo, el Secretario del Despacho que corresponda debe comparecer ante la Cámara de Diputados para dar cuenta sobre los ingresos contenidos en la iniciativa de la Ley de Ingresos, así como de los egresos que contiene el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que el Ejecutivo Federal haya hecho llegar a la Cámara dentro del período constitucional (del quince de noviembre hasta el quince de

diciembre). También conforme a lo dispuesto en el párrafo cuarto de la misma fracción, los Secretarios, por acuerdo del Presidente, emplearán solo las partidas contempladas en el Presupuesto; en el último párrafo, también de la misma fracción, si el Ejecutivo Federal solicitara una ampliación de plazo para presentar las iniciativas mencionadas, el Secretario del Despacho correspondiente comparecerá ante la Cámara, para informar de las razones que lo motiven.

En la fracción quinta del mismo artículo setenta y cuatro, se establece la competencia de la Cámara de Diputados, para declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos (Secretarios del Despacho, entre otros), y que esta Cámara conocerá también de las imputaciones hechas a los servidores públicos y, además, fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauren.

La relación de los Secretarios de Estado con la Cámara de Senadores, se contiene en la fracción séptima del artículo setenta y seis, que establece la competencia de la Cámara de Senadores, para erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos.

En el título cuarto de la Constitución Política, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, el artículo ciento ocho establece la responsabilidad de éstos por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones respectivas, y el artículo ciento nueve es el que determina que las sanciones se les impondrán mediante juicio político; y la fracción segunda de este último artículo, establece que los delitos cometidos por los servidores

públicos se perseguirán y sancionarán conforme a la ley penal; además, la fracción tercera del citado artículo establece la aplicación de sanciones administrativas a servidores públicos por actos u omisiones que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones; igualmente, se les sancionarán por enriquecimiento ilícito por sí o por interpósita persona y que no puedan justificar. Las denuncias serán formuladas ante la Cámara de Diputados. Lo anterior es aplicable a los Secretarios del Despacho, porque el artículo ciento diez constitucional los contempla entre los servidores públicos. Dichas sanciones consistirán en destitución del servidor público, inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público; en su aplicación, la Cámara de Diputados fungirá como acusadora ante la Cámara de Senadores, después de haberse sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del acusado.

El artículo ciento once, establece que, para proceder penalmente contra los servidores públicos, la Cámara de Diputados declarará, por mayoría absoluta de los presentes en la sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; si la resolución fuera negativa, se suspenderá el procedimiento, sin embargo, esta declaración no prejuzga los fundamentos de la imputación, por lo cual, en caso de la comisión de un delito, la imputación podrá seguir su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo. Si la Cámara declara que sí ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. El efecto de esta

declaración, es separarlo de su cargo mientras esté sujeto a proceso penal; si fuere absuelto, el inculpado podrá reasumir su función, pero si fuese condenado por sentencia y el delito lo hubiere cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. Las sanciones económicas impuestas a los servidores públicos no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El artículo ciento catorce, establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, pero nunca serán inferiores a tres años; pero estos plazos se interrumpen mientras el servidor público desempeña su cargo. En los casos de responsabilidad administrativa, la ley respectiva señalará los casos de prescripción de la responsabilidad, pero si los actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

IV. CONTROLES POLÍTICOS EXPRESOS EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA AL PODER EJECUTIVO FEDERAL:

- A) POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.**
- B) POR LA CÁMARA DE SENADORES.**
- C) POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

Considero como controles políticos aquellos mecanismos constitucionales destinados a equilibrar el ejercicio de las tres

funciones del Estado , a fin de que sus actos tengan la justificación y la validez de funciones auténticas del poder del mismo.

El Congreso Constituyente de 1917 estableció en nuestra Constitución Política ciertos controles entre los denominados tres poderes de la Unión, aplicando el principio doctrinal de Montesquieu, de que sólo el poder puede frenar al poder, sobre todo debido a que dichas funciones se ejercen por personas físicas, de tal manera que su libertad en el ejercicio de las mismas podría conducir las a excesos y, en tratándose del Ejecutivo Federal, a una preeminencia sobre las otras dos funciones del Estado. Los controles establecidos por el Constituyente de 1917 al Poder Ejecutivo Federal, resultan insuficientes a las actividades de este órgano debido a la excesiva libertad política que tiene el Presidente de la República en los diversos ramos de la Administración Pública Federal.

Es conveniente hacer el señalamiento de que, en todo caso, el primordial control político de los tres denominados poderes del Estado quiméricamente debe ser directamente el pueblo.

A) Controles políticos constitucionales al Poder Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión.

Los controles consignados en nuestra Constitución Política por parte del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, son las que a continuación menciono.

El artículo veintiséis, relativo al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley respectiva.

El artículo veintinueve, establece que el Presidente de la República, para suspender las garantías individuales, debe contar con la aprobación, entre otros (Secretarios de Estado, Procurador General de la República), del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente.

El artículo setenta y dos, en su inciso c, establece que un proyecto vetado por el Ejecutivo Federal, pero de nueva cuenta aprobado por ambas Cámaras, será ley y volverá al Poder Ejecutivo para su promulgación. El inciso j de este mismo artículo establece que el Poder Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso de la Unión, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o jurado, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El artículo setenta y tres, en su fracción octava, sujeta al Poder Ejecutivo a lo que disponga el Congreso de la Unión para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

El artículo ochenta y seis, establece que la renuncia del Poder Ejecutivo queda sujeta a la calificación del Congreso de la Unión.

El artículo ochenta y ocho, establece que el Poder Ejecutivo para poder ausentarse del país, necesita permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

El artículo ochenta y nueve, en su fracción octava, establece que el Presidente para declarar la guerra, requiere previamente de la ley del Congreso de la Unión. En su fracción undécima, establece que el Presidente de la República requiere acuerdo de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

El artículo noventa, establece que los negocios de la Administración Pública Federal, estarán a cargo de las Secretarías de Estado, conforme lo establezca el Congreso de la Unión en la ley orgánica respectiva (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

El artículo noventa y tres, párrafo tercero, establece que las Cámaras, a petición de la cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria (¿ y las Secretarías de Estado ?).

El artículo ciento veintidós, apartado B, establece que el Presidente, conforme a las leyes del Congreso de la Unión, proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

El artículo ciento treinta y uno, establece que el Ejecutivo Federal, necesita ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, suprimir o crear otras cuotas sobre tarifas de importación o exportación; restringir y prohibir importaciones y exportaciones.

B) Controles políticos constitucionales al Poder Ejecutivo Federal por la Cámara de Senadores.

Al respecto, nuestra Constitución Política establece los siguientes controles políticos.

El artículo veintisiete, fracción decimanovena, dispone que la Cámara de Senadores, designará a los Magistrados de los Tribunales Agrarios, propuestos por el Ejecutivo Federal.

El artículo veintiocho, establece que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, en su caso, aprobará la designación hecha por el Presidente de la República de la persona que conducirá el Banco Central del Estado.

El artículo setenta y seis, fracción quinta, establece que cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado de la República, el Senado nombrará un Gobernador Provisional de entre una terna propuesta por el Poder Ejecutivo. En su fracción octava, este mismo artículo establece que, el Senado designará a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre las ternas respectivas que proponga el Ejecutivo Federal.

El artículo ochenta y nueve, fracción tercera, establece que el Senado debe aprobar los nombramientos hechos por el Presidente de la República de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales. La fracción cuarta dispone que el Senado debe aprobar los nombramientos que haga el Presidente de la República de los coroneles y demás oficiales del ejército, armada, fuerza aérea nacionales y empleados superiores de Hacienda. Conforme a lo dispuesto en la fracción novena, el Senado debe ratificar la designación del Procurador General de la República, hecha por el Presidente de la República. Conforme a lo establecido en la fracción décima, el Senado deberá aprobar los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República. La fracción décima octava, establece que el Senado debe aprobar la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que haga el Presidente de la República, así como sus licencias y renunciaciones.

El artículo noventa y tres, faculta a cualquiera de las Cámaras para citar a Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de los Departamentos Administrativos y a los Directores de Organismos Descentralizados Federales o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y para investigar el funcionamiento de estos últimos.

El artículo ciento once establece que la Cámara de Senadores conocerá y resolverá sobre la acusación que se haga al Presidente de la República.

El artículo ciento veintidós, en su Base Segunda, establece que, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Cámara de Senadores hará el nombramiento de la persona que lo sustituya a propuesta del Presidente de la República.

C) Controles políticos constitucionales al Poder Ejecutivo Federal por la Cámara de Diputados.

Los controles por parte de la Cámara de Diputados al Ejecutivo Federal están consignados en los siguientes artículos de nuestra Constitución Política.

El artículo setenta y dos, inciso *h*, establece que la iniciativa de leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, deben primero discutirse y aprobarse en la Cámara de Diputados, todas las demás discusiones sobre los demás proyectos de ley pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras. Conforme al inciso *j*, de este artículo, el Ejecutivo no puede hacer observaciones a alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando

la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a un alto funcionario de la Federación por delitos oficiales.

El artículo setenta y cuatro, fracción cuarta, dispone que el Ejecutivo hará llegar a la Cámara de Diputados, para su estudio y aprobación, las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el quince de noviembre o hasta el quince de diciembre, y deberá comparecer el Secretario correspondiente a dar cuenta de dichas iniciativas. Así mismo, establece que respecto a la Cuenta Pública del año anterior, el Ejecutivo Federal debe presentarla a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de junio; si en ella aparecieran discrepancias entre los ingresos y egresos o no hubiera justificación entre ellos y los gastos realizados, la Cámara de Diputados determinará las responsabilidades que procedan y, conforme a lo dispuesto en la siguiente fracción quinta, declarará si ha o no ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos, en este caso, fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauren.

Consideraciones personales. El Congreso Constituyente de 1917 estableció en nuestra vigente Constitución Política un Poder Ejecutivo Federal con mucho poder político que le dio preeminencia sobre los demás, además de que el Poder Legislativo en diversas leyes secundarias le otorga otras tantas facultades y libertad de acción que, como señalan los autores, en su conjunto son difíciles de enumerar. Por lo anterior, el propio Congreso Constituyente estableció ciertos frenos al ejercicio del Ejecutivo Federal por parte

del Poder Legislativo, conciente que, de no funcionar eficazmente dichos controles, el Ejecutivo se convertiría en el poder dominante. A este respecto cabe señalar que desde los siguientes años a 1917 y hasta el año 2000, los controles constitucionales al Poder Ejecutivo Federal se tradujeron en meros trámites que debían cumplirse por estar así prescritos en la Constitución; ello se dio así porque sólo existió un solo partido político dominante y eran los miembros de éste quienes acaparaban los cargos de elección popular en las tres funciones del Estado, de tal manera que sin oposición política, el Presidente de la República hizo sentir su poder Federal y aún en las Entidades Federativas, lo que propició el desequilibrio entre los tres denominados poderes del Estado, y tan sólo se cuidaba que las decisiones del Poder Ejecutivo tuvieran un soporte legal.

En las tres últimas décadas del siglo XX, se acrecentaron las discrepancias del pueblo con el régimen presidencialista dominante, por lo que los partidos políticos opositores fueron a la vez ganando aceptación popular, que se tradujo en que muchos candidatos de éstos ganaron elecciones como integrantes del Poder Legislativo Federal y Estatal, y en algunos Estados también ganaron elecciones para el ejercicio del Poder Ejecutivo Estatal. Finalmente, el dos de julio del año 2000, un candidato de oposición al partido político dominante, ganó las elecciones para el desempeño del cargo de Presidente de la República. Con este acontecimiento se produce una expectativa de avanzar hacia un régimen presidencial auténticamente democrático, con un ejercicio de funciones del Estado más equilibrada, a través de una adecuada aplicación de controles constitucionales más efectivos entre los mismos poderes.

Sin embargo, considero que lo anterior sólo pudiera lograrse cuando en la Constitución se prohíba el monopolio político partidista, en el sentido de que nunca un solo partido político tenga más del cincuenta por ciento de integrantes en los tres poderes, pero sobre todo en el Poder Legislativo, a fin de que funcionen tanto la división de poderes como la aplicación de controles constitucionales, incluido en ellos el juicio de amparo. Se podría objetar que la propuesta que antecede conduciría a una lenta toma de decisiones políticas, económicas y administrativas; sin embargo, esta objeción no es sustentable, porque como ha quedado expuesto en el capítulo anterior, los tres denominados poderes tienen una misma y única misión, que es la de gobernar de la mejor manera para el cumplimiento de la finalidad que persigue y para la cual existe el Estado; deben en consecuencia, los tres poderes trabajar de manera equilibrada, coordinada y aún conjuntamente, en los asuntos más trascendentes para la nación (contribuciones, concesiones, venta de bienes nacionales, Banco Central, áreas estratégicas tales como telégrafos, correos, caminos, puentes, presas etc). A ese respecto se vislumbran ciertos indicios en la Constitución, cuando utiliza las expresiones: *corresponde al Estado...*; *el Estado planeará...*; *el Estado organizará...*; *la nación tendrá en todo tiempo el derecho...*; *corresponde a la nación...*; *el Estado promoverá...*; *el Estado podrá concesionar...*

CAPÍTULO CUARTO**PROPUESTA DE REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 89
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.****I. FUNDAMENTO POLÍTICO Y SOCIAL DE LA REFORMA QUE
SE PROPONE.**

A través de esta investigación llevada a cabo, mi propósito es hacer resaltar, en torno a la cuestión del Estado, en particular, una de sus funciones: la actuación y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal en los Estados Unidos Mexicanos, desde su origen, a través de todas las Constituciones Políticas precedentes hasta el análisis, en forma de síntesis, de las facultades del Poder Ejecutivo en la Constitución Política vigente de 1917; facultades que lo hacen sobresalir de entre los otros poderes o funciones del Estado mexicano y que lo han hecho sujeto de un desmesurado poder, temerario y temido, causa de muchos males que padece actualmente el país, y sobre una de esas tantas facultades, enfoco mi propuesta, relativa a la establecida en el artículo ochenta y nueve constitucional fracción II, acerca de la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado; para la propuesta que pongo a la consideración de la crítica, y tomando en consideración todos aquellos aspectos sociales, jurídicos y políticos, procedo a fundamentar la propuesta materia de la presente tesis.

Fundamento político y social de la reforma que se propone.

La razón que motivó mi interés por el presente tema de tesis, radica en que es preocupante cómo la función de Presidente de la República, a través de la lamentable y en muchas ocasiones triste historia política y social de México, ha repercutido en lo que ahora somos ¿Y qué somos?, pues un país, nación o llámese también pueblo, que ha sido víctima de excesos políticos, que repercuten y han repercutido en la vida social, cultural y económica de cada individuo del pueblo mexicano. Dicha repercusión está, además, en el pensamiento de la gente que, por sentido común, sabe que la causa de esos excesos y el origen de muchas carencias derivan del actuar del gobierno del Presidente: "¡pero la culpa es del gobierno!" - dice el pueblo-, "¡en su política y disposiciones!"; se dice que la culpa es de ese gobierno, a mi modo de ver inexactamente identificado únicamente con el Presidente de la República, y digo "inexactamente", porque el gobierno no es tan solo el Presidente de la República, sino también lo constituye el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia, (Poder Legislativo y Poder Judicial respectivamente).

Resulta lamentable el hecho de que, al ponerse a revisar la historia política y social de México, sobresale el desmedido comportamiento político del Presidente hasta la época actual, fundado y legitimado ni más ni menos que por la Carta Magna, es decir, por la propia Constitución Política.

La conclusión es evidente, el origen de ese llamado por muchos, "despótico poder presidencial", tiene su raíz en las

Constituciones Políticas respectivas, desde la de 1824, hasta la de 1917; en todas, no se supo, ni se ha sabido balancear, equilibrar, organizar a las diversas funciones del Estado, porque siempre la figura del Presidente ha resaltado como la de un monarca, como imagen protagónica que fue y ha sido sublimada hasta el grado de una idolatría y miedo por el Presidente de la República.

El efecto de esas disposiciones varias, consagradas y dispersadas como facultades constitucionales al Presidente, ha impactado en el acontecer social, económico y político del Estado Mexicano, debido a que está prácticamente en las manos del Presidente la decisión sobre la gran mayoría de los asuntos que afectan al bien común, tales como los relativos a la educación, salud, cuestión agraria, cultural, monetaria, de política y economía internacional, aunados a otros asuntos que afectan al ciudadano de manera indirecta, como la facultad al Presidente de otorgar concesiones sobre los bienes patrimonio de la nación, en muchos casos dando preferencia a inversiones de capital extranjero para explotar recursos mexicanos, por citar un caso.

Ese excesivo cúmulo de facultades, atribuciones, libertades y prerrogativas jurídico-políticas presidenciales impacta sobre la necesidad de modificar en su raíz el exagerado poder del Presidente de la República, y siendo su origen la Constitución Política, se hace más que necesario, una revisión exhaustiva al derredor de la cuestión ejecutiva, de manera tal que se hagan las reformas adecuadas, en los rubros fundamentales, para el establecimiento de un gobierno integral, a fin de distribuir en su justa dimensión el Poder del Estado entre las tres funciones en las que se ha depositado dicho poder (función Ejecutiva, Legislativa y Judicial), para tratar de no

dejar resquicios jurídicos constitucionales que permitan un mayor peso político a alguna de las funciones del Estado.

La implantación de una inteligente, razonada, equilibrada y desprejuiciada estructuración del Estado en la Constitución, es la manera de alcanzar mejoras en los aspectos económico, político y social del pueblo mexicano, porque estos rubros resultan de la cuestión jurídica, (lo jurídico sería la causa, lo político, social y económico su efecto), es decir, lo que jurídicamente queda establecido desde su base, como lo es una Constitución Política, es la pauta y justificación para la actuación de los órganos del Estado, cuyas actividades invariablemente repercutirán en el acontecer político, jurídico, social, cultural y económico de un Estado.

Tomando en consideración lo anterior, resulta pues, que la intención de la propuesta de la presente tesis va dirigida a tratar de establecer un control político más a la actuación del Poder Ejecutivo Federal en México, sin menoscabo de la trascendencia que reviste éste; y no es mi propósito atacar por atacar a esta función, sino simplemente lograr un pequeño avance jurídico, político y social para México, porque el demasiado peso político del Ejecutivo Federal exige intentar una reforma.

Teniendo como base jurídica y política a la Constitución, que en su artículo treinta y nueve consigna el inalienable derecho que tiene el pueblo, en todo tiempo, de alterar o modificar la forma de su gobierno, por residir la soberanía nacional esencial y originariamente en él, procede entonces ajustar ciertos lineamientos que, al transcurrir del tiempo van resultando obsoletos, inequitativos, antidemocráticos etc. Un ejemplo de ello es, precisamente, a mi parecer, lo establecido en la fracción II del artículo ochenta y nueve

constitucional, relativo a la facultad que tiene el Presidente de la República para nombrar y remover "libremente" a los Secretarios del Despacho, entre otros funcionarios (Agentes Diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, empleados de la Unión), porque tal disposición permite un exagerado albedrío que repercute en el manejo de la Administración Pública Federal y no hay forma constitucional, de cómo poder frenar los excesos o fallas que cometa el Ejecutivo Federal.

Autores diversos coinciden en señalar que, como el Presidente de la República nombra y remueve libremente a los Secretarios del Despacho, éstos por temor o agradecimiento a él, generalmente ejecutan o actúan conforme a la línea que les dicte, trayendo ello como consecuencia, que ante los mencionados excesos y fallas, los Secretarios del Despacho no pueden ser removidos por el Congreso o por alguna de sus Cámaras, sino sólo por el Presidente, trae esto como consecuencia libertinaje político que hace daño al pueblo mexicano, porque ante una medida política injusta, sin razón, carente de patriotismo, no hay forma constitucional de hacer retroceder tal medida o actuación, porque dicen los autores, que si algún Secretario de Estado se niega a ratificar un acto presidencial correspondiente a su ramo u obra fuera de la línea política establecida por el Presidente, éste lo remueve; en consecuencia, da la impresión de que los Secretarios actúan por intereses, temor o sumisión a aquél, más que por lealtad a la nación. Ciertamente la función de los Secretarios del Despacho es la de ser colaboradores del Presidente de la República por ser parte del Ejecutivo Federal, pero también son personas que deben conocer de su ramo y tomando en cuenta que el Presidente de la República no

puede manejar todos los asuntos de la Administración Pública Federal, entonces, bajo esa premisa, es obvio que también los Secretarios de Estado tienen responsabilidad constitucional por el desempeño de su cargo, porque de ellos depende la actuación acertada o no del Presidente de la República en los respectivos ramos que les hayan sido asignados, porque el Presidente, confiando en los conocimientos de aquellos, procede de tal o cual forma, que puede al final, ser o no atinada.

También señalan los autores que, aunque los Secretarios tienen la obligación constitucional de comparecer ante una de las Cámaras o ante el Congreso para rendir cuentas o informes de su ramo, eso no implica finalmente una limitante trascendental, porque ante una mala actuación del Ejecutivo Federal, a través de una de las Secretarías de Estado, no pasa de reproches, críticas justificadas etc., porque al fin y al cabo "lo hecho, hecho está", y aunque también el pueblo manifieste su inconformidad, éste, ni el Congreso ni nadie cuenta con una medida constitucional de control político eficaz, para prevenir y remover, en su caso, a los Secretarios de Estado por una mala actuación. En este sentido, los autores, comparativamente, ven en el sistema parlamentario una diferencia esencial, en donde el Gabinete de Ministros sí es responsable ante el Parlamento, por lo que, si algún Ministro actúa de una manera que lesione los intereses del pueblo o actúe en desacuerdo a la política trazada, si infringe alguna disposición, costumbre, tradición, si afecta el orden público, o si su actuación repercute para mal en el ámbito internacional, o si actúa arbitrariamente, entonces el Parlamento puede pedir su remoción. Tal control político repercute en el actuar del Ministro, lo que hace a éste comportarse con más mesura y

responsabilidad política, porque además de su remoción del cargo, también tendrá que cargar con la mala imagen ante la sociedad y, en su caso, también puede ser sancionado legalmente.

En México no hay tal control político sobre los Secretarios del Despacho, quienes son denominados líricamente como "Gabinete Presidencial". Por los motivos y fundamentos constitucional y social expuestos, en mi opinión procede una necesaria reforma constitucional en tal sentido, de manera que los Secretarios del Despacho, dentro de su libertad jurídica de actuar, sean más conscientes de su responsabilidad política por el desempeño de su cargo, porque en esa responsabilidad va inmersa la estabilidad social, económica, política y cultural del pueblo, sin descartar desde luego, como control político su remoción por el Poder Legislativo.

Expuestos los fundamentos jurídicos, políticos y sociales que soportan esta tesis, procedo, en el punto último de este capítulo, a proponer la reforma al texto de la fracción II del artículo ochenta y nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como medida de control político en el régimen democrático presidencial mexicano.

II. TEXTO DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL.

Sin menoscabo de otras tantas posibles reformas constitucionales en torno al Gobierno del Estado Mexicano, las que resultan indispensables como un urgente reclamo a soluciones más justas para el bienestar de la nación, a continuación presento la redacción de la reforma a la fracción segunda del artículo ochenta y

nueve constitucional, como una medida más de control político a las facultades del Poder Ejecutivo Federal para un mejor equilibrio en el ejercicio de las tres funciones del Estado.

ART 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I....

II. Nombrar a los Secretarios del Despacho, de entre las ternas respectivas propuestas por la Cámara de Diputados y ratificadas por el Senado; removerlos libremente, dando cuenta de ello al Congreso; igualmente, procederá su remoción por el Presidente de la República, a petición fundada y motivada por el voto del cincuenta y uno por ciento del total de los miembros de la Cámara de Diputados, resolución que debe ser ratificada por la mayoría del Senado, lo anterior sin menoscabo de las responsabilidades en que legalmente hubiese incurrido el Secretario removido; nombrar y remover libremente 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 esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

CONCLUSIONES

- Primera.- Las actuales Constituciones Políticas democráticas escritas contienen las normas fundamentales respecto a la estructura del Estado; la ordenación de sus funciones para el logro de la unidad y bienestar de sus miembros; el establecimiento de los derechos y obligaciones de éstos y la determinación de su territorio. Por tal motivo, se les considera como normas supremas, permanentes e inviolables.
- Segunda.- La primera Constitución de México independiente es la de 1824, que estableció como forma de gobierno una república representativa, popular y federal; la división de poderes, el principio de representación del pueblo; optó por el sistema de gobierno presidencial y depositó el Poder Ejecutivo en un solo individuo, denominado Presidente de la República con duración de cuatro años, cuyas amplísimas facultades marcaron el inicio de la imposición del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes; así mismo instituyó un vicepresidente para suplirlo, un Consejo de Gobierno y Secretarios de Despacho.
- Tercera.- La Constitución de las Siete Leyes de 1836, estableció el sistema centralista de gobierno; dividió el territorio nacional en Departamentos; instituyó un cuarto poder, "el Supremo Poder Conservador", supervisor de los otros tres poderes; depositó el Poder Ejecutivo Federal

en un solo individuo, el Supremo Magistrado, denominado Presidente de la República, con duración de ocho años; suprimió la vicepresidencia. El régimen de gobierno fue elitista, impositivo, discriminatorio y antidemocrático, cuyo propósito fundamental era perpetuar a las clases privilegiadas.

Cuarta.- Las Bases Orgánicas de 1843 suprimieron al Supremo Poder Conservador, pero instituyeron otro poder novedoso, el Poder Electoral. En el Presidente de la República se depositó el Poder Ejecutivo Federal con duración de cinco años, encargado de la Administración General, del orden, la paz interior y seguridad exterior; amplió las facultades del Ejecutivo para iniciar leyes y vetarlas. Sus facultades hicieron más patente su fuerza política excesiva sobre los otros dos poderes. Sin embargo, debido al desmesurado poder del Ejecutivo y por su espíritu militar y de temor, su aplicación ocasionó frecuentes enfrentamientos que dieron como resultado el establecimiento del Acta de Reformas de 1847.

Quinta.- El acta de Reformas de 1847, estableció el control constitucional por el Poder Judicial; dispuso que nuevamente entrara en vigor la Constitución de 1824.

Sexta.- La Constitución de 1857 se nutrió de la filosofía liberal individualista, vinculada al principio económico de libre mercado; optó por el sistema federalista; consideró inherentes al hombre una serie de derechos; consigné

principios democráticos fundamentales; consignó la división de poderes y a la nación como república democrática representativa y federal; estableció un Poder Legislativo unicameral, suprimido el 13 de noviembre de 1874, con facultades suficientes para controlar al Ejecutivo Federal. No consignó derechos sociales; depositó el Poder Ejecutivo en una sola persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas facultades continuaron siendo amplias y muchas de ellas dispersadas en la Constitución.

Séptima.- El Estado moderno fue apareciendo paulatinamente, a partir del siglo XIII - XIV hasta lograr la unidad de mando; la burocracia fue fundamental en cuanto a su organización y estabilidad. El ejercicio de las funciones del Estado reclamó la construcción de un nuevo orden jurídico, sobre todo en materia tributaria.

Octava.- El patrimonio y las funciones del Estado moderno, especialmente del Estado emanado de las Revoluciones norteamericana y francesa hicieron de él un sujeto de derecho. Éste, guardó una estrecha relación con el capitalismo y su crecimiento, porque la abundancia y circulación de dinero originaba cierta estabilidad y prosperidad.

Novena.- El Estado es una persona moral creada por el pueblo, no para oprimir, sino para armonizar las relaciones humanas y alcanzar cierto bienestar general, para lo cual puede realizar cuantos fines sean necesarios.

- Décima.- El poder soberano del Estado está por encima de todo (cualquier organización, grupo o individuo). Es supremo pero no irresistible y es esencialmente territorial.
- Undécima.- El Estado y Gobierno son conceptos diferentes, lo mismo que las formas de Estado y las formas de gobierno son dos realidades distintas.
- Duodécima.- Los regímenes democráticos dimanar del pueblo, sus gobernantes son elegidos por él. Sin embargo, en estos regímenes, por regla general, el pueblo tiene escasa participación política activa, que se reduce al ejercicio del voto para elegir a los gobernantes, por lo que éstos, en su carácter de representantes del Estado, monopolizan el ejercicio del poder, bajo el nombre de mandatarios, de tal manera que la democracia pasa a ser un simple expediente político; por lo tanto, no es válido limitar la participación política del pueblo solo al ejercicio del voto, porque el pueblo es el soberano.
- Decimatercera.- El presidencialismo por lo general, tiene el severo riesgo de degenerar en una dictadura o semidictadura.
- Decimacuarta.- El régimen parlamentario a la fecha es el más democrático entre los regímenes de este tipo.
- Decimaquinta.- El régimen auténticamente democrático debe dar paso a la alternancia en el poder no sólo a partidos políticos, sino también a personas; consignar en la Constitución Política la participación del pueblo a través de las instituciones en las que se tome en cuenta la opinión mayoritaria del mismo en asuntos de gran trascendencia para la nación, como son la iniciativa

ciudadana, el referéndum, el plebiscito, el *recall* estadounidense; consignar en la Constitución Política la remoción de funcionarios públicos por la censura motivada y fundada de uno de los otros dos poderes.

Decimasexta.- Los gobernantes electos por voto popular, deben procurar por el bienestar de sus electores; el Congreso o Asamblea Legislativa debe ser una tribuna de discusión, una instancia de contención a los excesos de los otros poderes y debate de asuntos de trascendencia nacional.

Decimaséptima.- La democracia es la capacidad del pueblo de ejercer su poder para autogobernarse a través del Estado conforme a los lineamientos establecidos en la Constitución Política, por lo que la democracia legitima al Estado y al ejercicio del poder de éste. En la práctica no se da la democracia pura o directa, sino solamente la democracia representativa y la semidirecta. En la democracia, los gobernantes son servidores públicos, deben obedecer las leyes, no gozan de impunidad, aunque sí de inmunidad durante el desempeño de sus cargos.

Decimoctava.- La mayoría electoral constitucional que se requiere para ser titular del Poder Ejecutivo en México, debería de ser del cincuenta y uno por ciento mínimo del total de la votación.

Decimanovena.- Es mejor hablar de tres funciones del Estado más que de tres poderes, por la razón de que el poder del

Estado es uno e indivisible. La separación de funciones del Estado no es absoluta, porque son funciones del único y mismo poder del Estado, por lo cual existe una coordinación en el ejercicio de las tres funciones.

Vigésima.- En la Constitución de 1917 las facultades del Poder Ejecutivo no sólo se encuentran enunciadas en el artículo ochenta y nueve, sino también a lo largo del texto constitucional vigente. Dichas facultades evidencian el poder preeminente del Presidente de la República sobre los otros dos órganos de poder del Estado, lo que acarrea el desequilibrio entre ellos.

Vigésimaprimer.- El verdadero equilibrio entre los tres poderes y la eficaz aplicación de los controles políticos reclaman, entre otras reformas constitucionales, que se analice la fracción II del artículo ochenta y nueve constitucional, en el sentido de que sea el Congreso de la Unión quien intervenga tanto en la integración del llamado gabinete presidencial (en particular Secretarios del Despacho), como en su posible remoción.

Vigésimasegunda.- Es necesario establecer el referéndum como instrumento que garantice la efectiva participación del pueblo como soberano en las decisiones de gobierno.

Vigésimatercera.- Es necesario garantizar la comparecencia obligatoria de los Secretarios de Estado cuando sean requeridos por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10ª ed. México. Ed. Porrúa. 1991. 903 pp.

ARISTÓTELES. La Política. Barcelona. Ed. Iberia. 1954. 306 pp.

BURGOA O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª ed. México. Ed. Porrúa. 1991. 1042 pp.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7ª ed. México. Ed. Porrúa. 1986. 317 pp.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 5ª ed. México. Ed. Porrúa. 1996. 607 pp.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 12ª ed. México. Ed. Siglo XXI. 1994. 240 pp.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *et al.* Historia General de México, tomo I. 3ª ed. México. El Colegio de México. 1981. 734 pp.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *et al.* Historia General de México, tomo II. 3ª ed. México. El colegio de México. 1981. 505 pp.

DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. México. Ed. Porrúa. 1982. 283 pp.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6ª ed. Barcelona. Ed. Ariel. 1978. 663 pp.

HAURIOU, André, *et al.* Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona. Ed. Ariel. 1975. 1100 pp.

HELLER, Hermann. Teoría del Estado. 2ª ed. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1998. 398 pp.

JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Buenos Aires. Ed. Albatros. 1981. 602 pp.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. México. Editora Nacional. 1972. 543 pp.

PETIT, Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. México. Editora Nacional. 1963. 717 pp.

RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. 2ª ed. México. UNAM. 1997. 105 pp.

RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. 8ª ed. México. Ed. Porrúa. 1998. 246 pp.

RAMÍREZ BLANCO, Norberto. Antología de Derecho Constitucional. México. UNAM. 1994. 611 pp.

RÍOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. México. Ed. Porrúa. 1975. 446 pp.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª ed. México. Ed. Porrúa. 1998. 750 pp.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, tomo I. 2ª ed. México. Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1987. 371 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 11ª ed. México. Ed. Porrúa. 1990. 849 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México: 1808-1995. 19ª ed. México. Ed. Porrúa. 1995. 1179 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19ª ed. México. Ed. Porrúa. 1983. 643 pp.

XIRAU, Ramón. Introducción a la Historia de la Filosofía. 10ª ed. México. UNAM. 1987. 501 pp.

LEYES DE CONSULTA

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. México. Imprenta Nacional. Sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. México. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio. Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. México. Constitución Centralista de 1836.

Bases Orgánicas de la República Mexicana. México. Imprenta de J. M. Lara. Sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843, publicadas por Bando Nacional.

Acta de Reformas de 1847. México. Promulgada el 18 de mayo de 1847.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. México. Imprenta de Ignacio Cumplido. Sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De 5 de febrero de 1917. 120ª ed. Ed. Porrúa. 1999. 147 pp.