

24.154

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

FACULTAD DE DERECHO



## ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y RELACION DE LOS PODERES FEDERALES DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA MEXICANA

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**CARLOS MARTINEZ SANCHEZ**



## **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 está 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.

## INDICE

Introducción .....	6
--------------------	---

### CAPÍTULO I

Antecedentes históricos de los diferentes regímenes a través de nuestra historia .....	8
--	---

### CAPÍTULO II

Soberanía nacional y forma de gobierno en nuestra Constitución general .....	41
A) Concepto de soberanía .....	41
B) Límites de la soberanía .....	54
C) La forma de gobierno en nuestra Constitución .....	63
a) El sistema representativo .....	63
b) El sistema federal .....	67
c) Su naturaleza jurídica .....	70
d) La distribución de competencia .....	75
D) Republicano .....	78

### CAPÍTULO III

La división de poderes .....	83
A) Naturaleza de cada uno de los tres poderes .....	83
B) Relación entre los poderes .....	88
C) Supremacía de los poderes .....	90

### CAPÍTULO IV

Organización y funcionamiento de los poderes .....	93
A) Organización y funcionamiento del poder legislativo .....	93

a)	Organización constitucional de cada una de las cámaras .....	93
b)	Requisitos para ser diputado o senador .....	97
B)	Facultades exclusivas de cada cámara .....	99
a)	Bases para distribuir entre las cámaras las facultades exclusivas de cada una de ellas .....	99
b)	Facultades de la cámara de diputados .....	100
c)	Facultades de la cámara de senadores .....	104
d)	La comisión permanente .....	108
C)	Organización y funcionamiento del poder ejecutivo .....	112
a)	Requisitos para ser Presidente de la República ..	112
b)	Funciones del Presidente de la República .....	115
c)	La facultad de promulgar las leyes del congreso ..	117
d)	La facultad reglamentaria .....	119
e)	La facultad de remover y nombrar a los funcionarios y empleados federales .....	120
D)	Organización y funcionamiento del poder judicial ...	122
a)	Organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	122
b)	Requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	124
c)	Organización interna del poder judicial y la inamovilidad judicial .....	125
d)	El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad en México .....	128
	Conclusiones .....	133
	Bibliografía .....	136

## INTRODUCCIÓN

La sociedad mundial contemporánea está conformada por una gran diversidad de regímenes políticos, sea esto, el resultado lógico de la heterogeneidad entre sociedades de diverso grado de desarrollo económico y social, así como de las distintas concepciones que sobre el poder se tienen.

México no es ajeno al avance de la sociedad mundial, y en consecuencia ha desarrollado un régimen político en base a su devenir histórico.

La Constitución Política de un país constituye la ley suprema que regula la convivencia de la sociedad al amparo de las normas jurídicas. La Constitución General de la República Mexicana es síntesis jurídica y política de la voluntad histórica de los mexicanos, mantiene los principios políticos fundamentales que a través de los movimientos del pueblo mexicano se han mantenido y afirmado.

La división de poderes regula la interrelación en sus atribuciones y actúa como garantía de libertad y legalidad, el respeto a las diferentes esferas de responsabilidad se logra con la colaboración de los poderes, de acuerdo a nuestra Constitución, que prescribe en desarrollo de la sociedad, que lleve la justicia por el camino de la libertad.

El sistema, en nuestro país, es democrático porque, en primer término reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se constituye en beneficio de éste.

El camino que llevamos parece más bien conducirnos a un callejón sin más salida que la que se puede abrir por medio de la violencia, a nivel internacional escuchamos diariamente noticias en relación a la inestabilidad política de múltiples estados, ahora bien, al derecho corresponde regular la organización y el funcionamiento de los gobiernos, a los estudiosos del derecho corresponde conocer la realidad política-jurídica y al esclarecimiento de los hechos sociales más relevantes que deben estar orientados hacia la toma de conciencia de lo que es nuestra

realidad colectiva y al mismo tiempo constituir el instrumento legal para todo aquel que quiera ser el protagonista de su propia historia y de la sociedad en su conjunto, y esto sea, para evitar los graves errores a que actualmente estamos expuestos.

Sea lo anterior, lo que nos invita a llevar a cabo el presente estudio, pero cualquier análisis que se haga de nuestras instituciones carecerá de valor si no se conocen los antecedentes históricos, motivo por el cual las primeras páginas tratarán los diferentes regímenes que en el proceso histórico han aparecido en nuestro país.

Capítulo aparte merece el concepto de soberanía así como los límites que ésta implica, esto por la trascendencia que en la vida nacional representan tan debatidos conceptos, siendo necesario conocer las diferentes corrientes ideológicas jurídicas que sobre tal idea se han sustentado en el orbe, y en consecuencia, influido en nuestro País.

Características de nuestro régimen jurídico, es la forma de gobierno mismo que se caracteriza por ser representativo, republicano y federal, los cuales han sido objeto de estudio también en el presente capítulo.

La división de poderes, como antesala del siguiente capítulo, nos permitirá conocer las características particulares que sobre el poder, emanado de la libre voluntad del pueblo para elegirlo, se tienen y en particular en México, ya que sería difícil tratar de percibir la organización y funcionamiento de los poderes federales, que es el título del último capítulo, así como de su relación que en la práctica jurídica se merecen.

Por último me permitiré plasmar a manera de conclusiones algunas reflexiones que nacieron de lo vertido en la presente tesis, tratando de que sea el inicio de una conciencia jurídica, que me permitirá una participación más activa en la vida política de mi país.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DIFERENTES REGÍMENES A TRAVÉS DE NUESTRA HISTORIA

Nuestra evolución histórica está marcada por una serie de etapas, donde cada una de ellas tiene su sello particular que las distingue de las demás, sin que por ello se rompa su unidad. Desde este punto de vista haremos el estudio de los diferentes regímenes de gobierno que a lo largo de nuestra historia se han manifestado.

Iniciaremos como punto de partida, tomando al pueblo azteca, por ser éste, el que se encontraba a la llegada de los españoles en una etapa de organización política, social y económica superior a los otros pueblos indígenas que habitaban nuestro territorio nacional, esto no quiere decir que las otras sociedades indígenas no tengan su importancia, amén de ser los mexicas a quienes los españoles dominaron y conquistaron, imponiéndoles otras formas de vida; no solamente a éstos sino a todos los pueblos indígenas que habitaron nuestro territorio anteriormente.

La organización social de los pueblos del valle había pasado por varias modificaciones, antes de alcanzar la forma en que la encontró la conquista española; aquí sólo nos ocuparemos en diseñar el estado que guardaba el pueblo mexica. Los mexicas al principio de su peregrinación, eran conducidos por sus sacerdotes, quienes compartieron después el mando con jefes guerreros; metidos en la isla del lago y después de fundado México, cambiaron su gobierno oligárquico por el monárquico. Durante este período fueron esclavos de los tepanecas de Azcapotzalco, para entonces, los aculhua, en cuya civilización habían venido a fundirse los bárbaros chichimecas, vieron asesinar a su rey y usurpar la corona del mismo rey de Azcapotzalco. El cuarto rey de México, Izcóatl, para sacudir el yugo; y el legítimo heredero de Acolhuacan, Nezahualcóyotl, por recobrar el trono de sus padres, se pusieron en armas, se confederaron, y sus es-

fuerzas fueron tan fructuosos que lograron dejar libre a Tenochtitlan y reconstruir la monarquía de Texcoco. Los monarcas victoriosos destruyeron el reino de Azcapotzalco; mas para no dejar sin representación a la tribu tepaneca, erigieron una nueva monarquía, cuya capital, Tlacopan le dio nombre. Los tres príncipes se confederaron, ligando sus intereses en la paz como en la guerra, quedando establecida la triple alianza de México, Texcoco y Tlacopan; misma que se mantuvo en pie en los últimos tiempos, antes de la conquista española.

Fue costumbre de estos mexicas en las elecciones que hacían, que fueran reinando sucesivamente los hermanos, unos después de otros, y acabando de reinar el último, entraba en su lugar el hijo del hermano mayor que primero había reinado; que era sobrino de los otros reyes, que a su padre habían sucedido.

En Texcoco y Tlacopan la sucesión tuvo lugar rigurosamente de padres a hijos, mas como los reyes tenían multitud de mujeres, el heredero al trono no era el primogénito de aquellas uniones, sino el hijo mayor legítimo, reputado por tal el habido con la esposa legítima o principal, que por lo regular en Texcoco era siempre una señora de la casa de México.

En México la elevación al trono tenía cierta forma electiva; aunque estaba determinada y admitida la orden precisa de sucesión, los electores tenían la facultad de escoger entre los candidatos, al más idóneo; por eso Axayácatl reinó primero que su hermano mayor, y Motecuhzoma II fue preferido a su primogénito. Hecha la elección. la confirmaban los reyes de Tlacopan y de Texcoco.

“Reuníanse a la elección los cuatro electores nombrados dichos tecutlatoque, los ancianos llamados achcacauihli; los soldados viejos yahuiquihuaque, y los principales tlamocazque o papa huaque; juntos conferenciaban hasta ponerse de acuerdo acerca de la persona. El electo debía ser valiente, ejercitado en las cosas de la guerra; prudente y sabio, criado en el Calmécac; que no bebiese octli, justo y amigo de los dioses: junto con él nombraban cuatro consejeros que le ayudasen a entender en los negocios graves del reino”.<sup>1</sup>

“Una vez escogido aquel que iba a ser el Tlatoani, se hacia también la elección de cuatro grandes dignatarios que debían de desempeñar funciones muy importantes. Uno de éstos era el

<sup>1</sup> León Portilla, Miguel. De Teotihuacan a los Aztecas, *Lecturas Universitarias* No. 11, Edit. U.N.A.M. pág. 302. 2a. Ed. 1983.

Tlacocheácatl o señor de lo casa de los dardos, que, junto con el Tlacaatécatl, tenía la suprema jerarquía militar. Otro era el Huitznahuatlailótlac que, con el Ticociahuácatl, habrían de desempeñar cargos propios de jueces principales. Finalmente se elegía entonces también al Pochtecatlailótlac que era uno de los que presidían la organización de los mercaderes".<sup>2</sup>

A los señores supremos los llamaban Tlatoques, del verbo tlatos, que quiere decir hablar, porque estos gobernaban y mandaban en todas sus provincias y pueblos de donde eran señores, así como en la jurisdicción civil como criminal.

"El buen Tlatoani lleva la carga en su espalda, en el regazo; es el portador de la gente en su regazo; es congregador de la gente; reúne a la gente. Obra como Señor; lleva el caudal a costas; carga a la gente; lleva a la gente en el regazo; gobierna; es obedecido. Bajo su sombra, bajo su protección, se resguarda la gente; preside la gente, sostiene a la gente".<sup>3</sup>

Después del rey había un presidente y juez mayor, cuyo nombre era Cihuacóhuatl, este oficio lo otorgaba el mismo rey. Y era de tal importancia, que el que lo usurpaba para sí, o lo utilizaba para otra persona, moría por ello, y sus hijos así como su mujer eran vendidos como esclavos, confiscando sus bienes. Después de este juez supremo o virrey había otro juez, llamado Tlacaatécatl, siendo su oficio el conocer las causas civiles y criminales, teniendo como asesores a otros dos, llamado uno Quauhnuhtli y el otro Tlaylótlac, el lugar de su juzgado se llamaba Tlalzontecoyan, mismo que quiere decir lugar de sentencias.

Como vemos, la organización política de Tenochtitlan, estaba muy lejos de ser una organización tribal, era indudablemente una organización monárquica puesto que los plebeyos no tenían ninguna intervención en la designación de sus reyes y éstos derivaban su poder de la sangre tolteca que era considerada de origen divino y procedente del Dios Quetzalcóatl, por ser los descendientes de los antiguos reyes de Tula y Culhuacán.

Esto es a grandes rasgos como el pueblo azteca se gobernaba y se impartía justicia, antes de la conquista, y una vez realizada esta, la forma de gobernar, así como la de elegir a sus gobernantes cambiaron totalmente, dando paso a otras formas de gobierno y de impartición de justicia.

<sup>2</sup> León Portilla, Miguel. Opus Cit. pág. 268.

<sup>3</sup> León Portilla Miguel, Opus Cit. pág. 268.

En los años de conquista los que ejercieron las funciones gubernamentales fueron los propios militares, los jefes de las expediciones descubridoras.

La distancia tan enorme de la península, que daba lugar a todas las ambiciones y provocaba fácilmente las rebeldías así como las traiciones políticas hacia la metropoli, fueron los factores que determinaron el envío del primer Virrey don Antonio de Mendoza, a la Nueva España.

Los virreyes representaban en la Nueva España la autoridad, fungían como Presidentes de la Real Audiencia, como Gobernador y como Capitán General. Sus facultades al principio, eran casi ilimitadas, pero con el tiempo fueron restringiéndose, esto a medida que se aumentaban las atribuciones de la Real Audiencia, suprema autoridad judicial, de tal modo que en el tercer tercio del siglo XVIII, nada podían decidir sin la intervención de ésta.

Los virreinos fueron verdaderos cargos claves en América, en las primeras décadas resultaron enormes; en todo el dominio español apenas hubo dos; el de la Nueva España y el Virreinato de Perú, posteriormente se crearon el de Nueva Granada y el de Río de la Plata.

Las Audiencias gozaron y el hecho de que, si de una parte estaban sujetas a la autoridad de los Virreyes, estuvieran por otra facultadas para compartir con ellos sus funciones de gobierno y aún para fiscalizar las funciones de los altos funcionarios.

Las funciones de las Audiencias consistían en avocarse al conocimiento de todas las causas, en primera instancia, y en las apelaciones contra los actos del Virrey en los puntos contenciosos de justicia, pero la función propia y fundamental de las Audiencias fue la judicial, tanto de lo civil como de lo criminal; en la Nueva España había dos Audiencias, la de México y la de Guadalajara.

La mayor parte de los funcionarios, como gobernadores, dependían del virrey, siendo en los primeros años el cargo vitalicio, pronto se redujo a tres años para después ampliarse a cinco años, no habiendo una regla absoluta. Al principio su gobierno fue discrecional sufriendo con el tiempo limitaciones, sobre todo a través de la fiscalización de las Audiencias, existiendo además un control por medio de las visitas y los juicios de Residencia.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Los visitadores son comunes cuando a la Corona se le ven disminuidos sus ingresos fiscales.

El régimen municipal, es una de las instituciones que cobraron mayor fuerza en nuestra país, fundado el primero en la Villa Rica de la Veracruz, para justificar y dar validez a la rebelión de Hernán Cortés en contra del Gobernador de Cuba Diego de Velázquez.

A través del Consejo Municipal de cada población, las aspiraciones del pueblo encontraron un canal adecuado para expresarse, en un principio, para después degenerar en la venta de subasta pública dichos cargos, esto sea, con el fin de hacerse de recursos para sostener las guerras de contrareforma, en la época del reinado de Felipe II. Por lo cual pronto surgió así un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual, no siempre concidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos. Los criollos por su condición y, al no poder aspirar a grandes cargos, se refugiaron en los cabildos, de donde surgieron actitudes libertarias.

La Casa de Contratación de Sevilla, fundada en 1503, primero actuó para gobernar al Nuevo Mundo, cumpliendo funciones políticas y comerciales. La emigración, las exploraciones geográficas y la jurisdicción criminal sobre los navíos en viaje, fueron algunas de sus atribuciones. Dependió directamente del Rey, quien lo ejercía a través de secretarios, hasta que fue sometida al Supremo Consejo de las Indias.

La actividad de la Casa de Contratación, poco a poco se convirtió en una institución de tipo monopolizador, resultando a la larga perjudicial, ya que no solamente encareció algunos productos sino que sirvió de estímulo al contrabando.

Fundado en el año de 1524, El Real y Supremo Consejo de Indias, se constituyó en el órgano supremo del rey para el gobierno de América, tanto en el orden legislativo, administrativo y en la impartición de justicia, teniendo en este último renglón la jurisdicción civil y criminal en última instancia. Todas las atribuciones del Real y Suprema Consejo de Indias sufrían considerables variaciones, de acuerdo al monarca en turno, siendo con Felipe V, solamente un organismo de consulta.

El Real o Regio Patronato, fue una de las instituciones de mayor importancia durante el régimen colonial, su origen se encuentra en las Bulas Pontificias de Alejandro VI y Julio II, esta institución no fue tan favorable para la iglesia católica, sino más bien para la monarquía, la que hizo más bien política del sistema, por tal motivo la monarquía ejerció una vigorosa

influencia en los nombramientos de altos funcionarios de la iglesia, en virtud de que a la Corona le correspondía hacer la representación de todas las altas dignidades eclesiásticas de las Indias, que luego derivó hasta las dignidades de todas las jerarquías.

En virtud de esas facultades, ninguna iglesia se podía erigir en los dominios de las Indias si no se contaba con la autorización del Rey, es por eso que se explica el apoyo que la iglesia dio al movimiento de independencia.

El cambio de dinastía española en los principios del siglo XVIII significó también una profunda evolución en la política y en la administración colonial, al ser sustituida la casa de Austria por la dinastía de los Borbones, significando en importancia un mayor centralismo acompañado de una magnífica administración, lo grave fue que la mayor parte de las instituciones fueron afectadas por el espíritu centralista.

Las décadas que precedieron al inicio de la lucha de Independencia de la Nueva España en el año de 1810, se caracterizan principalmente por el descontento que empezó a aflorar entre los criollos debido a la hegemonía que en el control político ejercían los españoles peninsulares, si a esto, se agrega la situación que se originó en la Nueva España por la ocupación que los franceses llevaron a cabo en la península ibérica.<sup>5</sup>

Las ideas de la Ilustración y la propia Revolución Francesa, junto con los antecedentes de la Independencia de Estados Unidos, sumadas al clima de auge económico que se vivía en la Nueva España a finales del siglo XVIII, vinieron a fortalecer y a justificar ideológicamente los deseos de emancipación política de muchos habitantes de la Colonia, especialmente de los criollos, los principios de la Revolución Francesa empezaron a ser manejados por éstos.

La necesidad de sufragar los gastos que le ocasionó al declarar la guerra a Inglaterra y posteriormente cuando fue invadida por los franceses, la Corona Española, exigió ayuda financiera a la Nueva España. Al dictar esta medida, la Corona provocó el descontento en la Colonia, viendo los habitantes una nueva exacción de riqueza, reflejando el desconocimiento de la situa-

<sup>5</sup> En el año de 1725, Antonio de Ahumada, envió al Rey Felipe V una Representación Política Social, que era el documento que se estilaba dirigirse a las autoridades reales, haciéndole saber la situación que prevalecía entre los criollos para ocupar los principales puestos virreinales.

ción que prevalecía en la Nueva España, por parte de la Metrópoli.

“En una y otra ocasión, trajo consigo el disgusto de los sectores poderosos e influyentes así como de la iglesia, quienes ya estaban agobiados de remitir donativos y préstamos a la Metrópoli en detrimento de sus bienes”.<sup>6</sup>

En estas condiciones llegó a la Nueva España la noticia de la abdicación de Carlos IV y del Príncipe de Asturias, por lo que los criollos con cargos en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, elevaron una petición al Virrey Iturrigaray para que en la Colonia se constituyera una junta de gobierno novohispana en la que estuvieran representados los cuerpos y estratos sociales más importantes de la Colonia Española. Alegaban que la abdicación de los reyes de España no eran válidas, ya que cedían el trono español a una persona que no tenía derecho para obtenerlo. Pedían por tanto, que el Virrey Iturrigaray convocase a una junta en la que se reuniera la representación de los principales cuerpos de gobierno virreinales y los estratos sociales de más alta jerarquía con el propósito de que todos ellos preservaran el reino de la Nueva España para el Monarca Español, hasta en tanto éste recuperara el trono perdido. La petición de los criollos se encontró de inmediato con el rechazo de los españoles peninsulares.

En los debates que sostuvieron los criollos y los peninsulares, invocaron diversas disposiciones legales que de acuerdo a sus intereses les convenía.

Sin que se llegara a ningún acuerdo entre los bandos en pugna, el desenlace tuvo lugar en la noche del 15 de septiembre de 1808, cuando el acaudalado español Gabriel Yermo, consumo un golpe de estado en el que se depuso al Virrey Iturrigaray. En el golpe de estado no estuvo exenta la participación del alto clero.

El fraile Melchor de Talamantes, formuló en ese mismo año un plan de independencia en el que proponía la formación de un Congreso Nacional Americano, que sería el órgano que tomaría las medidas tendientes a buscar la autonomía de la Nueva España respecto de la Metrópoli peninsular.

Una lección que se desprendió del golpe de estado que el

<sup>6</sup> Morales Hernández Alvaro. Vol. I Sociedad Mexicana, Edit. Universidad Pedagógica Nacional. 2a. Edic. pág. 40.

hacendado español Yermo encabezó para deponer al Virrey y a los criollos partidarios de la Junta Novohispana, fue que si los propios españoles recurrían a la violencia para mantenerse en el poder, lo mismo podían hacer los criollos, convencidos de que por la vía del diálogo jamás podrían quitarle el poder a los peninsulares.

Este fue el pensamiento que animó al joven militar criollo José Mariano Michelena a fraguar un plan tendiente a levantar una rebelión contra los españoles, invitando a un grupo de civiles y militares criollos, para que se sumaran a la rebelión que pensaban iniciar en diciembre de 1809 en la ciudad de Valladolid, lamentablemente, no llegó a prosperar en parte porque las autoridades virreinales se mostraron más recelosas, después del golpe de estado del hacendado Yermo, ante cualquier intento de rebelión que pudiera surgir, y además porque un individuo que había invitado Michelena a sumarse a la conspiración los denunció y como consecuencia fueron arrestados los seguidores de Michelena así como éste.

A raíz de los fracasos del movimiento de 1808, los intentos de rebelión se trasladaron a la provincia buscando quedar lejos de los alcances de las autoridades virreinales. La conspiración de Valladolid, de la que Hidalgo y Allende llegaron a participar activamente, se llevó a cabo en la ciudad de Valladolid, en donde Hidalgo había sido rector del Colegio de San Nicolás. Gran inquietud despertaron en Hidalgo, los acontecimientos que tenían lugar en España y los que se habían dado en 1808 en la capital del Virreinato.

Fuera de la casa del curato, en Dolores, o bien la casa del corregidor Miguel Domínguez, en la ciudad de Querétaro, se empezó a hablar de un movimiento de rebelión al que incluso se le asignó fecha para llevarlo a cabo, dándose como fecha probable en el mes de diciembre de 1810, para cambiarse posteriormente para el mes de octubre y finalmente para el 29 de septiembre.

Sin embargo, la celeridad con que se llevaron a cabo los preparativos, motivado porque las autoridades virreinales estaban enteradas de la conspiración que se estaba fraguando, orilló a los futuros jefes insurgentes a iniciar el movimiento de rebelión la madrugada del 16 de septiembre de 1810.

A Hidalgo se le considera como el generador de la lucha

por la Independencia de la Nueva España, por ser él, quien se decidió a rebelarse en contra de los españoles peninsulares arrastrando con todas las consecuencias de una decisión que ya no tenía retroceso, y además porque a él, se deben importantes disposiciones de contenido social durante el corto tiempo en que dirigió la lucha armada: como la abolición de la esclavitud, que aunque las autoridades virreinales no aceptaban que existiera de hecho se daba, la supresión de los onerosos tributos que pesaban sobre los mestizos y los indígenas y la devolución de las tierras a los indígenas que los españoles habían despojado. "También manejó en esta face de la lucha armada importantes ideas como la de independencia, libertad, nación, nacionalidad, igualdad y representación popular, mismos conceptos e ideas que dejó sentados en varios documentos como la carta que dirigió al intendente Riaño el 28 de septiembre y los manifiestos del 15 y 16 de noviembre en que exhortaba a los criollos a sumarse a la causa insurgente, Hidalgo también manejó la idea de la soberanía nacional".<sup>7</sup>

La muerte de los principales jefes insurgentes, dejó momentáneamente la causa insurgente sin cabeza que la dirigiera, más, sin embargo, no significó la declinación de la misma. Como sucesor de la causa independiente surgió la figura de José María Morelos y Pavón, quien se había sumado a la lucha bajo el mando de Hidalgo, también se había incorporado a ésta el abogado criollo Ignacio López Rayón, quien en el tiempo en que el cura dirigía el movimiento éste fungía como su secretario particular. La diversidad social de origen de estos dos personajes fue la causa de que sus puntos de vista llegaran a chocar.

En el plano militar tocó a Morelos librar las más importantes batallas, más no fue sólo en el plano militar que llegó a destacar Morelos, sino además en el plano de las ideas políticas. La calidad humana y capacidad política de Morelos se advierte con toda claridad en sus "Sentimientos a la Nación", en los que se fijaron los cimientos de una futura constitución. En este documento que Morelos leyó en el acto en que se declararon abiertas las sesiones del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, Morelos mostró, en toda su franca sencillez, las ideas que lo animaban para darle al movimiento de independencia

<sup>7</sup> Morales Hernández. Opus Cit. pág. 46.

auténticas raíces populares, y el 6 de noviembre del mismo año, hizo la proclamación de la independencia dejando a un lado toda simulación o ardid político, en que se invocase la fidelidad a Fernando VII, ya que declaró el rompimiento de todo vínculo con España.

López Rayón, por su parte, plasmó sus ideas en sus "Elementos Constitucionales". A Rayón le corresponde haber realizado el primer esfuerzo por obtener un gobierno nacional independiente, organizó la Junta de Zitácuaro, cuyo nombre era el de Suprema Junta Nacional Americana, que es el antecedente inmediato de los "Sentimientos a la Nación" y de la Constitución de Apatzingán.

El documento de López Rayón refleja la manera de pensar de un criollo intelectual, mientras que Morelos es la síntesis de un pensamiento popular, mientras que Morelos piensa que la soberanía reside en el pueblo pero éste la delega en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, López Rayón afirma que la soberanía emana directamente del pueblo, pero reside en la persona del Monarca Español Fernando VII.

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, cuyo nombre original es el de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", que representa el primer documento de carácter formal aprobado por un Congreso Constituyente, el de Chilpancingo, en la historia Constitucional Mexicana, recoge el cúmulo de influencias que las constituciones republicanas francesas y norteamericana y monárquica constitucional española de 1812, ejercieron en los diputados criollos que le dieron origen.

En sus líneas generales se puede indicar que contaba con una parte dogmática y una orgánica; una parte que establece los principios y la finalidad del Estado, con la situación del hombre con sus deberes y derechos; y otro relativo a la estructura y forma gubernativa.

"Capítulos tales de la Constitución de Apatzingán como el carácter imprescriptible, inenajenable e indivisible de la soberanía; la residencia de ésta en el pueblo y su ejercicio en la representación popular; la división de poderes; la igualdad ante la ley; las libertades de seguridad jurídica, propiedad de hablar, de discurrir y de manifestar las opiniones, todos ellos producto de la influencia conjunta que las constituciones mencionadas ejercieron sobre los diputados criollos siendo intelectuales la

mayoría de ellos, que le dieron luz a aquella en el Congreso de Chilpancingo".<sup>8</sup>

Un suceso de orden externo que ocurre cuando ya el proceso de independencia se encuentra en la Nueva España por un camino que será irreversible, es el que tiene lugar en España en 1812, la celebración de las Cortes de Cádiz y que culmina con la Constitución Española, que adopta también el nombre del lugar que le dio origen.

Algunos criollos de las colonias americanas participaron en los debates de las Cortes de Cádiz, demandando que se les diera el mismo rango que las provincias que componían el Reino Español Peninsular, así como el reconocimiento de ciudadanía a los súbditos de la Corona en las colonias americanas. A pesar de que los diputados criollos defendieron con vigor la causa de sus representados, fue muy poco lo que pudieron conseguir por causa de la intransigencia de los diputados españoles.

La influencia de la Constitución Española de Cádiz se limitó únicamente a que las autoridades virreinales aceptaran a regañadientes las órdenes que recibieron de las Cortes de permitir la libertad de pensamiento y abolir el Tribunal del Santo Oficio. La Constitución de Cádiz no llegó a tener mucha vigencia en la misma España, ya que cuando Fernando VII recuperó el trono, desconoció a ésta y volvió las cosas al estado en que se encontraban antes, es decir gobernar de nueva cuenta a los españoles bajo el régimen monárquico absolutista, y como consecuencia, la situación en la Nueva España volvió también al estado en que se encontraban las cosas antes de la Constitución.

La muerte de Morelos, así como de otros jefes insurgentes, no representó, sin embargo, la derrota final del movimiento independentista. Vicente Guerrero, continuó combatiendo a las tropas realistas, jefe insurgente que había luchado al lado de las fuerzas de Morelos, y que decidió continuar haciéndolo por su cuenta hasta conseguir el objetivo que se había propuesto, la independencia de la Nueva España.

La impotencia de las fuerzas realistas para someter por la fuerza a los últimos jefes insurgentes, principalmente en las montañas del Sur de nuestro país, ocasionó que las autoridades virreinales por conducto del Virrey Juan Ruiz de Apodaca, ofre-

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1979*. 9a. ed. México. Edt. Porrúa, 1980 pp. 32-58.

cieron el indulto a los jefes insurgentes, mismo al que se acogieron el Dr. José María Cos, quien había sido diputado en el Congreso de Chilpancingo, y militares insurgentes como Muñiz, Terán, y un hermano de López Rayón, no así Vicente Guerrero.

De algún modo Agustín de Iturbide trabó amistad con el canónigo Monteagudo, quien logró convencer al Virrey Juan Ruiz de Apodaca de dar el mando de tropas realistas al oficial criollo para combatir a Guerrero.

Sin embargo, una circunstancia de orden externo es la que cambiaba el curso que seguía la lucha de independencia. Siendo el 9 de marzo de 1820, el liberal español Rafael Riego, encabezó una revuelta en España que obligó a Fernando VII, a volver a poner en vigor la Constitución de Cádiz, este acontecimiento despertó la inquietud de los españoles peninsulares que ocupaban altos puestos en el virreynato de la Nueva España. De esta manera los peninsulares empezaron a maniobrar a efecto de impedir que el gobierno liberal de la Metrópoli les impusiera sus órdenes.

Confabulado Iturbide con los españoles peninsulares, se apoderó de las ideas de independencia por las que tanto habían luchado los jefes insurgentes. Fue así como Iturbide dio cumplimiento a la misión que se le encomendó, y aunque al principio Guerrero se resistió a aceptar lo que Iturbide le proponía, al final se llegó a convencer de los argumentos que Iturbide le propuso para que dejara de combatir. El pacto que sellaron Iturbide y Guerrero se concretó en el "Plan de Iguala", que en la población de este nombre firmaron el 24 de febrero de 1821.

Meses más tarde, cuando ya se había depuesto al Virrey Juan Ruiz de Apodaca por oponerse a los planes que los españoles peninsulares urdieron para armar su contrarrevolución de independencia, Iturbide logró también convencer al nuevo gobernante nombrado por las autoridades españolas de la Metrópoli, Juan de O'Donojú, a que se adhiera a este plan de independencia.

Del acuerdo a que llegaron Iturbide y O'Donojú se derivó el "Tratado de Córdoba", firmado por ambos el 24 de agosto de 1821, con el que se consumó finalmente la independencia de la Nueva España.

Si bien se estableció la independencia de la Nueva España de la Metrópoli en este tratado, éste no respondía a los ideales republicanos de libertad y de igualdad por los que habían luchado los líderes del movimiento de independencia. En dicho

tratado se previó que se estableciera en la nueva nación un régimen monárquico o imperial de gobierno, cuya titularidad recaería en el monarca español Fernando VII o en un príncipe español.

La temprana tendencia de la nueva nación a embarcarse por caminos monárquicos o imperialistas, que nada tenían que ver con los proyectos republicanos de gobierno que animaron a los insurgentes como Morelos, López Rayón o los diputados constituyentes del Congreso de Chilpancingo, esto se debió a los esfuerzos del propio Iturbide y a los intereses que representaba.

Por el "Plan de Iguala" y los "Tratados de Córdoba" se determinó que México sería un imperio, para ello se procedió a nombrar un gobierno con el nombre de Junta Provisional Gubernativa; ésta declaró que la nación mexicana adquiriría su libertad y adoptaba como forma de gobierno la monarquía constitucional, la junta además, convocó a las elecciones para crear un Congreso Constituyente, y designó una Regencia con poderes ejecutivos, siendo presidida por Agustín de Iturbide y Juan O'Donojú la Regencia.

En el Congreso, integrado en febrero de 1822, predominaban los criollos de la clase media, que estaban en favor de la creación de una república. Los monarquistas que eran minorías y que estaban divididos entre los borbonistas y los iturbidistas, esto es, entre los que querían la entronización de Fernando VII o de un miembro de la casa de Borbón y los que apoyaban a la coronación de Iturbide.

Los acontecimientos se precipitaron al saberse que el gobierno de la Metrópoli desconoció en febrero de 1822, los "Tratados de Córdoba" y condenó junto con el Papa León XII, la independencia nacional.

La intransigencia española exaltó los ánimos de los iturbidistas quienes se organizaron, con el lugarteniente de Iturbide, Pío Marcha, para apoyar a su líder como emperador, y el 19 de mayo de 1822 el Congreso proclamó a Iturbide Emperador.

Comenzando con la convocatoria al primer Congreso Constituyente, como se estipuló en los "Tratados de Córdoba", hubo tres proyectos, a saber; uno proponiendo el sistema de la Constitución Española, elección indirecta en tres grados y con una cámara como poder legislativo, a su vez la Regencia presentó un proyecto bicamarista, quedando en la cámara alta representantes del clero, de las provincias, del ejército y de las ciudades, en tanto que en la cámara baja quedaría representada la ciuda-

danía, Iturbide también presentó un proyecto, con elección directa, pero por clases, de tipo bicamarista.

Electo el Congreso, se reunió el 24 de febrero de 1822, coincidiendo con el aniversario del "Plan de Iguala".

Pronto las dificultades del Congreso en sus relaciones con el Emperador Iturbide eran tensas, proponiendo el monarca la disminución de los diputados y al serle rechazada la propuesta, Iturbide decidió suprimir el Congreso y sustituirlo por una junta que se encargaría de hacer un reglamento provisional y convocar a elecciones para un nuevo Congreso, Junta a la que se incorporaron algunos diputados del disuelto Congreso.

Vicente Guerrero y Antonio López de Santa Anna, se sublevaron, cada uno por su lado, en contra del monarca, proclamaron la república y pidieron la reinstalación del Congreso.

Después se proclamó el "Plan de Casamata" que exigía la reinstalación del Congreso, la vigencia del catolicismo como religión oficial, la absoluta independencia de México, la soberanía del país depositada en el Congreso, y el derecho de la nación en constituirse en un estado libre e independiente, la conservación del clero secular y regular con todos sus fueros. Ante esta presión, Iturbide procedió a reinstalar el Congreso, como medida que contribuyera el regreso a la paz, sin embargo, la revuelta continuó, lo que llevó al Emperador a abdicar y marcharse del país,

Reinstalado el Congreso y suprimida la forma monárquica de gobierno, se creó un poder ejecutivo provisional, que es asumido por un Triunvirato integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, en tanto que los congresistas elaboraban la Constitución Política que regiría al país y se designaba Presidente de la República, dicho congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823.<sup>9</sup>

Vencidas las ideas monárquicas, aunque no del todo, el problema se centró entonces en la forma de organización que debería adoptarse. En torno a esto se presentaron dos alternativas; una de ellas se pronunciaba por una república representativa, democrática y federal, en la cual el poder sería compartido entre la capital y los estados de la federación, estos últimos serían libres e independientes en su administración y gobierno; la se-

<sup>9</sup> Iturbide regresó al país, y habiendo un decreto de ejecución en su contra fue fusilado en Padilla, Tamaulipas.

gunda pretendía lograr una república de tipo centralista, es decir, el poder radicaría en un organismo central al que estarían supeditados en meros departamentos las diversas entidades del país.

La diferencia entre ambas es muy importante puesto que la adopción de alguna de estas alternativas significaba que los canales de participación de los estados se ensanchaban o se estrechaban.

Podemos decir que en términos generales los liberales se integraban principalmente por intelectuales progresistas, el bajo clero, algunos militares, pequeños propietarios, campesinos, maestros, artesanos, y algunos comerciantes, mientras las filas conservadoras estuvieron nutridas por el alto clero, militares criollos, españoles peninsulares, comerciantes y los que de una o de otra forma perdían sus privilegios.

Los conservadores desde un principio apoyaron el establecimiento de una república centralista, los liberales tenían dificultades para unificar los criterios alrededor del sistema federal, como consecuencia en el Congreso de 1823-1824 se manifestó una tercera posición que proponía una federación lo más centralizada posible.

La corriente que prevaleció en los constituyentes fue la relativa a un estado federal respetando la autonomía de los estados, o sea, sin inclinarse a un federalismo centralista como opinaba Teresa de Mier.

“El proyecto de Constitución Federal, que, aprobada el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el 1 de abril de ese año, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Comprendiendo siete capítulos, los cuales son: I. De la nación mexicana, su territorio y religión; II. De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo; III. Del poder Legislativo; IV. Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación; V. Del Poder Judicial de la Federación; VI. De los Estados de la Federación; VII. De la Observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva”.<sup>10</sup>

Uno de los artículos de mayor importancia, fue el 4o. que estableció la forma de república representativa popular federal,

<sup>10</sup> Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Pax-México. pág. 120

también se estableció un sistema de garantías individuales, aunque no con la precisión de otras cartas.

La vigencia de la Constitución de 1824 alcanzó hasta el año de 1835, aunque ella misma había establecido que no podía ser modificada sino hasta el año de 1830.

Las fuerzas centralistas y conservadoras que habían sido vencidas en los primeros congresos, se fueron rehaciendo e intentando volver al poder, para esto contaban con un factor externo, que era el hecho que España no reconoció la independencia de nuestro país, y la anarquía imperante en lo interior.

Desde antes de la jura de la Constitución de 1824 ya se había hecho la elección de los Poderes Federales, conforme a lo prevenido en los artículos relativos, o sea que el Congreso de cada estado nombraría dos personas, de las cuales la que tuviese mayor número de votos sería el Presidente. Los centralistas se declararon por el General Nicolás Bravo y los federalistas por Miguel Antonio Fernández Félix, mejor conocido con el nombre de Guadalupe Victoria, quien obtuvo mayoría de votos, en tal virtud el 10 de octubre de 1824, prestaron juramento como Presidente de la República, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo como Vicepresidente, para un período de cuatro años.

La sucesión presidencial, mostró la irregularidad de que a pesar de que haber sido electo el General Gómez Pedraza, por las legislaturas de los estados para la Presidencia de la República, los partidarios de Guerrero, no conformes con la elección, recurrieron a las armas. Santa Anna se pronunció en Jalapa, Veracruz, lanzando un Plan proclamando al nulidad de la elección de Gómez Pedraza y declarando Presidente legítimo a Vicente Guerrero.

Para acabar con las revueltas que había ocasionado su designación como Presidente de la República el General Pedraza se expatrió voluntariamente renunciando a sus derechos como presidente y en consecuencia sus votos se declararon insubsistentes, por el Congreso, y por lo tanto, se nombró Presidente al General Vicente Guerrero y Vicepresidente al General Anastasio Bustamante.

Después del fracaso de reconquista española por parte del brigadier Isidro Barradas, el General Bustamante, Vicepresidente de la República, traicionando al Supremo Jefe de la República, se puso al frente de los rebeldes quienes pedían un gobierno central y exigían el cumplimiento de las reformas que contenía el Plan

de Jalapa. Motivo por el cual Guerrero solicitó permiso para combatir a Bustamante dejando el gobierno en manos del Presidente Interino don José Bocanegra nombrado por el Congreso.

Al salir el Presidente Guerrero, las tropas de la capital se sublevaron, adhiriéndose al Plan de Jalapa, y aun las mismas tropas que acompañaban a Guerrero lo abandonaron; por lo cual éste se retiró al sur.

El Congreso declaró que Don Vicente Guerrero estaba imposibilitado para gobernar la República; por lo cual el general Anastasio Bustamante, en su carácter de Vicepresidente asumió la Presidencia de la República.

Bustamante inició su gobierno formando un gabinete con personas distinguidas del partido conservador, como Alamán, Mangino, Facio y Espinoza.

Para evitar que la revolución del sur cobrase mayores bríos, el gobierno de Bustamante consideró necesario y urgente sacrificar a Guerrero, mismo que fue fusilado gracias a la traición de que fue objeto por parte de Francisco Picaluga, quien lo entregó a las fuerzas del gobierno de Bustamante.

El fusilamiento de Guerrero sólo sirvió para hacer más odioso el gobierno de Bustamante y provocar nuevos levantamientos, quienes sostenían la legitimidad de la elección de Gómez Pedraza como Presidente.

Bustamante se vio obligado a firmar los convenios de Zavaleta, por los cuales se reconocía como legítimo Presidente al General Gómez Pedraza, quien rindió su protesta de ley, para gobernar solamente tres meses, pues se limitó a concluir el período para el que fue electo, sucediéndole en el poder el General Antonio López de Santa Anna, y para Vicepresidente el Doctor Valentín Gómez Farías.

Entre 1833 y 1855, Santa Anna gobernó a México en once períodos diferentes. Su falta de convicciones políticas lo hicieron fluctuar del partido liberal al conservador, y su actuación casi siempre estuvo condenada al fracaso.

Al no presentarse Santa Anna a asumir la Presidencia de la República, Gómez Farías asumió tal cargo iniciando un programa reformista liberal el cual consistía en terminar de raíz con la influencia que el clero y el ejército tenían en la marcha del gobierno, y convertir al país en una nación libre de viejas tradiciones y del despotismo colonial. Pero el regreso de Santa Anna, a la Presidencia de la República, solicitado por el clero

y la milicia le impidió proseguir su obra ya que éste derogó todas las disposiciones legales que había dictado.

Posteriormente, cuando Santa Anna se ausenta nuevamente de la Presidencia, Gómez Farías se apresuró a restablecer las leyes expedidas por él y derogadas por Santa Anna.

Al ocupar nuevamente la Presidencia de la República, en 1835, Santa Anna mandó disolver las Cámaras de la Unión, derogar las leyes reformistas, destituir gobernadores y ayuntamientos, desarmar las milicias cívicas y expulsar a Gómez Farías y a sus partidarios; en tanto que los conservadores poco antes desterrados por el propio Santa Anna volvieron al país. Varios gobernadores protestaron contra estas disposiciones considerándolas atentatorias a su soberanía, pero finalmente se sometieron a ellas.

El centralismo, que con el Plan de Jalapa y la administración de Bustamante se estableció de facto, ahora se instaurará jurídicamente, dicho proceso se ha iniciado desde 1844, cuando el 9 de julio se expide la convocatoria para la elección de diputados al Congreso, publicándose dichas convocatorias en el periódico oficial del gobierno "El Telégrafo".

El Congreso de 1835 tenía un predominio de conservadores, con un pequeño sector de moderador. A pesar de los acuerdos transcritos Senado y Cámara de Diputados quedaron reunidos en una sola asamblea. El proyecto de reformas quedó a cargo de una comisión, en la que intervinieron José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Miguel Valentín, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

El 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las "Siete Leyes Constitucionales", que establecían definitivamente el régimen de centralización gubernamental y administrativa de la nación.

La primera ley contenía los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos, estableciendo la obligación de profesar la religión católica.

La segunda creó el Supremo Poder Conservador, el cual era superior a los otros poderes, pues podía declarar la incapacidad física o moral del Presidente y anular sus actos; suspender la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, pudiendo además declarar la nulidad de las leyes, decretos o reformas que hicieran las cámaras.

Las leyes 3a., 4a. y 5a. organizaban los poderes, fijando los procedimientos de su elección y sus atribuciones.

“La 6a. ley establecía la división del territorio de la República en Departamentos y su gobierno interior, y la 7a. señalaba el tiempo y el modo de hacer las reformas constitucionales”.<sup>11</sup>

Según la Constitución de 1836, los Estados quedaban convertidos en Departamentos, cuyos gobernantes estarían sujetos al gobierno del centro; se suprimían las legislaturas locales y se sustituían con Juntas departamentales, y sus rentas quedaban sujetas al gobierno federal, quien les fijaba sus presupuestos.

Las Siete Leyes tenían un propósito, por absurdo que a la distancia parezca, consolidar y perpetuar en el poder a las clases privilegiadas que día con día se debilitaban. La etapa centralista fue todavía menos tranquila que los años de vigencia que la carta de 1824, apenas puestas en vigor las Siete Leyes, comenzó la hostilidad de los federalistas, que en muchos casos llegaron a la rebelión armada.

Resultados del Centralismo iban a ser también la independencia de Texas en 1836 y la separación de Yucatán en 1839 que se declaró independiente de México mientras la nación no adoptara nuevamente el sistema federal.

Verificadas las elecciones conforme a la nueva Constitución Centralista, resultó electo el general Anastario Bustamante, quien asumió el poder el 19 de abril de 1837, debiendo ocuparlo por un período de ocho años. Al poco tiempo de haberse encargado del gobierno se acentuó la lucha entre federalistas y centralistas y se multiplicaron los pronunciamientos militares en contra del gobierno.

Como continuaran los pronunciamientos militares en contra del Centralismo, el Presidente Bustamante marchó para someter a los rebeldes, dejando como Presidente Interino a Santa Anna, quien a su vez también salió a combatir a los rebeldes, dejando el poder a Nicolás Bravo, mientras regresaba Bustamante.

Al ver la rapidez con que se extendía la rebelión, Bustamante entró en tratos con el General Mariano Paredes Arriaga, quien se pronunció en Guadalajara, en agosto de 1841, proclamando un Plan que pedía convocar a un Congreso para reformar la Constitución y declarar a Bustamante incapacitado para gobernar y nombrar un encargado del Poder Ejecutivo, así como con Santa Anna, quien nuevamente cambia de posición, celebrando un armisticio.

<sup>11</sup> Miranda Basurto, Angel. La Evolución de México, Edit. Herrero. pág. 146.

Como resultado se proclamó el "Plan de Tacubaya", en septiembre de 1841, que desconocía a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pedía que se eligiera a un Presidente Provisional y se convocara a un nuevo Congreso Constituyente. Estas Bases fueron aprobadas por Bustamante y en cumplimiento de ellas se designó como Presidente Provisional a Santa Anna, quien convocó a elecciones.

Santa Anna tomó posesión del poder el 11 de octubre de 1841, y comenzó a gobernar como soberano absoluto, pues las "Bases de Tacubaya", que establecieron la dictadura militar, habían investido al Presidente de todas las facultades necesarias para reorganizar la administración. De acuerdo con el "Plan de Tacubaya" se reunió un nuevo Congreso Constituyente en junio de 1842, formado en su mayoría por elementos federalistas, quienes formularon un proyecto de Constitución de tendencias liberales que pretendía la libertad de cultos, de enseñanza y de imprenta, dicho proyecto provocó una ola de protestas y de pronunciamientos en varias partes del país, por lo que el gobierno tuvo que disolverlo bajo el pretexto de no contrariar a la opinión pública.

Santa Anna, nuevamente se retiró del gobierno, para dejar en su lugar como Presidente Interino a Nicolás Bravo, quien convocó un nuevo Constituyente que se llamó "Junta Nacional Legislativa". Esta elaboró una nueva Constitución, denominada las "Bases Orgánicas", en junio de 1843, que crearon la segunda República Centralista, suprimiendo el Poder Conservador y dando mayores facultades al Ejecutivo.

"Casi todo el proyecto fue aprobado por unanimidad, salvo lo relativo al veto, reforma de la Constitución y facultades extraordinarias, las Bases contaban con once capítulos: I. De la Nación Mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión; II. De los habitantes de la República; III. De los Mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros; IV. Poder Legislativo; V. Poder Ejecutivo; VI. Poder Judicial; VII. Gobierno de los Departamentos; VIII. Poder Electoral; IX. Disposiciones Generales sobre administración de justicia; X. De la hacienda Pública; y XI. De la observancia y reforma de estas bases".<sup>12</sup>

Los Congresistas de 1835 habían sido electos mientras que

<sup>12</sup> Moreno Daniel. Opus Cit. pág. 142.

ahora los redactores del documento Constitucional fueron designados como Junta de Notables. En el fondo las fuerzas que habían formado la carta del 36, aún eran muy poderosas, por tanto la Carta trató de ganarse al clero siguiendo con la intolerancia, además se conservaban fueros y privilegios para los grupos militares.

Como el empeño de los conservadores por avanzar en la consolidación del centralismo era manifiesto, el mismo año en que fueron promulgadas las Bases Orgánicas se crearon cuerpos rurales de caballería para poner orden en todo el país. Pero la paz, la estabilidad y la tranquilidad no podían ser posibles con una ley que servía particularmente no sólo a una casta, sino que concedía al jefe ejecutivo poderes amplísimos, mismos que Santa Anna se encargó de poner en práctica ocasionando el descontento de la población por los constantes atropellos que fueron víctimas tanto liberales como conservadores, y aún las clases más privilegiadas que lo habían apoyado, por eso no es raro que su caída a finales de 1844 se vea con simpatía por la población.

Desterrado Santa Anna a Cuba, ocupó su lugar José Joaquín Herrera; se convoca entonces a un nuevo Congreso, bajo los principios de la Constitución del 43.

En el año de 1846, en medio de la agresión de los texanos, auxiliados por los Estados Unidos, y ante la inminente invasión a nuestro país se restaura el federalismo.

El "Plan de la Ciudadela" expresaba en su artículo 1: "En el lugar del Congreso que actualmente existe se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargará de constituir a la nación adoptando la forma de gobierno que le parezca conforme a la voluntad nacional".

El 22 de agosto se expide un decreto para volver al federalismo, mismo que a la letra señala: "Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824, en cuanto no se oponga a la ejecución del Plan proclamado en la Ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes y lo permita la excéntrica posición de la República".<sup>13</sup>

Por la misma disposición se suprimieron las asambleas departamentales y los estados sustituyeron a los departamentos, en conclusión, se vuelve al federalismo.

<sup>13</sup> Moreno Daniel. Opus Cit. pág. 145.

En plena guerra frente al invasor, inició sus tareas el Congreso que tenía el carácter de Constituyente y sus trabajos se desarrollaron con grandes dificultades. Otros sucesos alteraron más la situación, por otra parte fueron electos como Presidente Santa Anna y Gómez Farías como Vicepresidente, y nuevamente el primero abandona la Presidencia para dedicarse a la guerra. En tanto Gómez Farías expide un decreto con el fin de subastar bienes de manos muertas y así poder continuar la guerra con los Estados Unidos.

Lo anterior provocó un descontento general de las clases privilegiadas, tanto de la iglesia como de la milicia, uniéndose al mando del General Peña Barragán y de Mariano Otero, conocida como la rebelión de los "polkos", en donde pedían la salida de Gómez Farías y el regreso de Santa Anna a la Presidencia, quien regresó para suprimir la Vicepresidencia.

En febrero de 1847, y antes de la rebelión de los "polkos", algunos diputados propusieron el restablecimiento literal de la Constitución de 1824, que muchos vieron como una maniobra para dilatar las reformas.

La mayoría de la Comisión pedía que se declarara como una Constitución legítima del país la de 1824, mientras no se publicaran todas las reformas que determinara el Congreso. Por otro lado Otero presenta su voto particular sosteniendo la misma Carta, pero con acta de reformas.

El acta de reformas que reestableció la de 1824, con algunas reformas fue jurada el 21 de mayo, tenía 22 artículos que fueron elevados a 30, siendo de trascendencia la supresión de la Vicepresidencia, y apareció el juicio de amparo con características nacionales.

Todo esto ocurrió cuando el invasor se había apoderado de más de la mitad de nuestro territorio, por lo que el Congreso, al haber sido tomada Puebla, hubo que trasladarse a Querétaro, para que tiempo después se firmara el "Tratado de Guadalupe-Hidalgo", en donde México perdía gran parte de su territorio.

El General José Joaquín Herrera, en mayo fue designado Presidente Constitucional, terminando su período presidencial en el año de 1851, sustituyéndolo el General Mariano Arista, también del grupo de los moderados, quien al solicitar al Congreso el uso de facultades extraordinarias, mismas que le fueron negadas, renuncia al año siguiente, y por ministerio de ley ocupa la Presidencia Juan B. Ceballos, Presidente de la Suprema

Corte de Justicia, quien disuelve al Congreso para después dejar en el poder al General Lombardini.

Santa Anna es llamado desde el destierro de Colombia por los grupos centralistas, desembarcando en Veracruz el primero de abril, y con esto se realiza la dictadura más absolutista de nuestra historia. Como base de la dictadura sirvieron las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", de fecha 23 de abril de 1853. Nunca se llegó a redactar ninguna Constitución y Santa Anna gobernó a base de decretos y caprichos personales, terminando con los restos del federalismo. Por esto, y por otras muchas razones se produce la rebelión, no solamente alzándose los liberales sino también los moderados y aún los conservadores.

El origen de este movimiento se encuentra en la proclamación del "Plan de Ayutla", de fecha primero de marzo de 1854, encabezado por el cacique suriano Juan Alvarez, Florencio Villarreal e Ignacio Comonfort, así como otros muchos más.

Podemos decir que las declaraciones principales eran en el sentido de que cesaban en el poder público Santa Anna así como los que habían traicionado la confianza del pueblo. Una de las propuestas de mayor alcance político es aquella que indicaba que el Presidente Interino convocaría a los quince días de entrar en funciones a un Congreso extraordinario que organizará la República en forma representativa y popular.

Algunas modificaciones se llevaron a cabo por parte de Ignacio Comonfort así como otros oficiales, en el sentido de darle al plan una tendencia federalista así como un tono de moderación, esto de acuerdo a la tendencia de Comonfort.

Al producirse el estallido de la Revolución de Ayutla, que marca el comienzo de una época importante y fundamental en nuestra historia, el ejército profesional estaba por completo entregado al Dictador Santa Anna, por consiguiente entre los elementos civiles tuvieron que improvisarse hombres de espada y de los cuales muchos de ellos posteriormente alcanzarían grandes triunfos para nuestro país. Fue por esto que los comienzos de la Revolución de Ayutla fueron modestos, pero con el tiempo la milicia se les unió, en esas circunstancias Santa Anna abandonó el país, el 9 de agosto de 1855.

Cuando Juan Alvarez llegó a Cuernavaca se planteó el problema de la integración de la Junta, con el fin de designar al

Presidente Interino, formada por integrantes de casi todos los estados.

Convencido el General Alvarez de que no podía lograr avanzar conforme a sus ideales populistas, mostrados a lo largo de su vida, deja el poder en diciembre, sustituyéndolo el General Ignacio Comonfort.

Sin embargo, antes se había dictado la primera ley reformista, llamada Ley Juárez el 21 de noviembre de 1855, sobre administración de justicia, con lo que las clases privilegiadas del ejército y el clero, sufrían su primera merma, al suprimirse el fuero eclesiástico y militar en materia civil y declarar renunciable al primero en los delitos de orden común, se restauró la Suprema Corte de Justicia, y además se estableció el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Comonfort tomó posesión del cargo el 31 de diciembre de 1855, no gozando durante su mandato de tranquilidad, los conservadores fueron los que más lo atacaron e incluso se alzaron en armas ocupando la ciudad de Puebla y proponiendo el restablecimiento de las "Bases Orgánicas de 1843", también en Querétaro se alzaron y proponían que la Constitución de 1824 se restableciera; la participación del clero siempre se manifestó en estos brotes de violencia.

La ley expedida el 25 de junio de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, creó la reacción del clero y de las clases privilegiadas, misma que no se hizo esperar.

Comonfort expidió un Estatuto Orgánico de la República el 15 de mayo de 1856, como anticipo de la Constitución. Y ofreció una Ley de Garantías Individuales como parte de su actividad administrativa; el Estatuto fue revisado por el Congreso mismo que no rindió ningún dictamen al respecto por lo cual su vigencia fue precaria y en parte teórica.

Don Juan Alvarez, quien antes de dejar el poder, cumplió con los postulados del movimiento de Ayutla, convocó el 22 de octubre de 1855 a elecciones para integrar el Congreso Constituyente, no concurriendo la mayoría del pueblo a las urnas por la natural desconfianza que en esos momentos prevalecía, las sesiones se inauguraron el 18 de febrero haciéndose el nombramiento de comisiones.

Se propuso el retorno a la Carta de 1824, misma que fue rechazada por 40 votos contra 39. Siendo el 16 de junio presentado un proyecto de Constitución al Congreso y el 4 de julio se

inició el debate en la parte general, para concluir totalmente en febrero de 1857.

“Fue firmada el 5 de febrero de 1857 y el Presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso que la promulgó con toda solemnidad, el 12 de febrero de ese mismo año; siendo los títulos del contenido: I. De los derechos del hombre; II. De la soberanía nacional; III. De la división de poderes; IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos; V. De los Estados de la Federación; VI. Prevenciones Generales; VII. De la reforma de la Constitución; VIII. De la inviolabilidad de la Constitución”.<sup>14</sup>

Hechas las elecciones conforme a la nueva Constitución, resultando electos Ignacio Comonfort para Presidente de la República y Benito Juárez para Presidente de la Suprema Corte, tomando ambos posesión de su cargo y jurando la Constitución el primero de diciembre de 1857.

Pero a Comonfort le pareció demasiado radical la Constitución, por lo cual declaró la necesidad de que se hicieran algunas reformas, para lo cual se alió con los conservadores para derogarla y convocar a un nuevo Congreso que elaborara otra Constitución. Estas ideas originaron el “Plan de Tacubaya”, proclamado por el General Félix Zuloaga, Comonfort aceptó el “Plan de Tacubaya”, perdiendo así la base jurídica de su cargo, ya que al desconocer la Constitución dejaba de ser Presidente, y con esto dio lugar a la guerra de Reforma, misma que duró tres años.

En esta guerra de Reforma se advirtió la grave división, entre los liberales; unos partidarios de la Constitución y otros de reformarla.

Los reformistas con Juárez como Presidente, quien ascendió como Presidente de la Suprema Corte en ausencia del titular, Comonfort marchó a Estados Unidos no sin antes poner en libertad a Juárez, a quien mandó aprehender por oponerse a sus planes.

Como los reaccionarios se habían apoderado de la capital, Juárez se trasladó a Guanajuato en donde al amparo del Gobernador Manuel Doblado estableció su gobierno.

Durante todo el tiempo de la guerra de Reforma existieron dos gobiernos que pretendían dominar al país; el liberal que se apoyaba en la Constitución, y el conservador, organizado por el partido contrario a las leyes vigentes.

<sup>14</sup> Moreno Daniel. Opus Cit. pág. 172.

Las Leyes de Reforma fueron expedidas en el Puerto de Veracruz al calor de la lucha en 1859, viniéndose a sumar a los decretos y leyes de Don Juan Alvarez y Comonfort, provocando la protesta del Papa y de la iglesia católica mexicana, dichas leyes se consideran el complemento de la Constitución de 57.

Al retornar el gobierno constitucionalista de Juárez a la ciudad de México, el 11 de enero de 1861, los conservadores no quedaron conformes y en consecuencia apelaron al auxilio de las fuerzas extranjeras.

A fines de 1861, con el pretexto de una Ley moratoria de la deuda externa, Juárez había suspendido los pagos de la deuda externa, España, Inglaterra y Francia formaron una alianza, mismas que se presentaron en el Puerto de Veracruz, solicitando el pago al gobierno mexicano, pero a la firma de los "Tratados de la Soledad" las fuerzas españolas e inglesas se retiraron, no así las francesas, quienes se internaron en nuestro país usurpando el gobierno mexicano.

A pesar de la defensa heroica de las tropas mexicanas de nuestro suelo patrio y de nuestra soberanía, el gobierno de la República tuvo que salir de la capital, para que después entraran los franceses junto con sus aliados mexicanos, mismos que bajo la tutela de los franceses convocaron a una Asamblea de Notables, la que emitió un dictamen justificando el establecimiento de la monarquía, con el Emperador Fernando Maximiliano de Habsburgo.

Pronto se produce el choque entre los monárquicos mexicanos y los jefes de la intervención, en vista de que el General Forey, el 1 de junio de 1863, decretó el reconocimiento de la Nacionalización y Desamortización de los bienes del clero. Aunque Maximiliano había prometido una Constitución para México, solamente expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que más que un ordenamiento constitucional representa un instrumento de trabajo.

"El Estatuto Provisional" estableció la monarquía moderada, considerando que el Emperador representa la soberanía nacional misma que ejercía en todos los ramos, en los años de 1863 y 1864 los intervencionistas tuvieron sonados triunfos, mismos que fueron en declive para los años siguientes, siendo el 15 de julio de 1867, fusilado Maximiliano en Querétaro, y con esto el segundo imperio sucumbía ante el gobierno de Juárez, así como sus aliados mexicanos.

En julio de 1867 queda restaurada la república, con el retorno del gobierno republicano, pero lamentablemente el partido liberal, aún durante la lucha se había dividido, debido a la prórroga que de su mandato hizo el Presidente Juárez.<sup>15</sup>

El 15 de julio Juárez lanza un manifiesto de retorno al gobierno, y al mes siguiente nombra una Corte de Justicia Provisional. El 14 de agosto aparece la convocatoria para la elección de diputados intentándose simultáneamente reformas a la Constitución, la convocatoria tiene un parecido con la expedida por los conservadores en 1834, ahora Juárez y Lerdo tratan de aumentar el poder del ejecutivo, disminuir el del legislativo y el poder de los gobiernos locales, dichas reformas no prosperaron.

De mayor trascendencia fueron las reformas realizadas durante la administración de Sebastián Lerdo de Tejada, en noviembre de 1874 se hizo la modificación en el Poder Legislativo, restableciendo el bicammarismo, con un Congreso dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; se reglamentan sus actividades y las de la diputación permanente.

Uno de los preceptos que mayor agitación producía era el de la reelección. El General Porfirio Díaz luchó contra ella durante el gobierno juarista y después contra el de Lerdo, cuando éste trató de reelegirse, usando el método de poner en estado de sitio algunas entidades o la de suspender las garantías individuales, como lo había hecho Juárez, afortunadamente este intento fracasó y dividió a los liberales.

Al acercarse el fin del primer período de gobierno constitucional de Lerdo, sus partidarios iniciaron trabajos para reelegirlo, pero la opinión de las mayorías era contraria a las intenciones de Lerdo. Por lo que a principios de 1875 surgieron algunos movimientos en contra del gobierno, al año siguiente el jefe político de Tuxtepec así como algunos militares promovieron una sublevación local proclamando el "Plan de Tuxtepec", en el que se desconocía a Lerdo como Presidente y se proclamaba como jefe de aquel movimiento al General Porfirio Díaz. El plan fue secundado en varias regiones de nuestro país, y no obstante que las fuerzas federales obtuvieron algunos triunfos la rebelión fue en aumento.

<sup>15</sup> A Jesús González Ortega, no ejerció la Magistratura porque se le autorizó a gobernar Zacatecas y después se le encargó la defensa de Puebla.

El "Plan de Tuxtepec" fue reformado cuando Porfirio Díaz se encontraba en Palo Blanco, Tamaulipas.

En él se admitían como leyes supremas la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, suprimiendo al Senado, se proclamaba el principio de no reelección y se desconocía al gobierno de Lerdo.

Al triunfo de la revolución se convocaría al pueblo a elecciones, depositando interinamente el poder en el Presidente de la Suprema Corte, si éste aceptaba el plan, y en caso negativo, en el jefe del movimiento armado.

Con el deseo de triunfar en las elecciones, Lerdo pidió al Congreso facultades extraordinarias que le permitieran adoptar varias medidas arbitrarias para consumir el fraude electoral y continuar así en la Presidencia.

Don José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte, considerándose con derecho para ocupar la Presidencia de la República, alegando que la reelección de Lerdo era ilegal, preparó un plan para ocupar la máxima magistratura, siendo algunos estados quienes reconocieron a Iglesias como Presidente, por lo que se presentaba al gobierno lerdistas combatir al mismo tiempo a fuerzas iglesistas y porfiristas.

Porfirio Díaz hizo su entrada triunfal a la ciudad de México y en vista de que Iglesias no reconoció el "Plan de Tuxtepec", tomó posesión de la Presidencia mientras se convocaba a elecciones. Con Lerdo y José María Iglesias en el exilio, se abre para México un nuevo período, en el que Don Porfirio Díaz gobernó por más de treinta años.

Verificadas las elecciones, el Congreso declaró Presidente Constitucional de la República al General Porfirio Díaz quien tomó posesión el 15 de mayo de 1877 por el período que terminaría el 40 de noviembre de 1880. Y para cumplir con lo proclamado en el "Plan de Tuxtepec" se reformó la Constitución, en el sentido de prohibir la reelección del Presidente así como la de los gobernadores de los estados.

Antes de terminar el período presidencial del General Porfirio Díaz, se inició la lucha electoral, formándose diversos bandos políticos que postulaban por un lado al General Manuel González, y por el otro al Licenciado Justo Benítez, así como otros candidatos, de esto resultó electo, el General Manuel González, quien durante su período subordinó los poderes de los estados de los municipios y de las cámaras al poder central.

Al concluir su período presidencial entregó el poder al General Porfirio Díaz, quien resultó electo Presidente Constitucional, quien inició un régimen conciliatorio atrayendo a sus filas a los lerdistas y a viejos militares quienes se disputaron los principales puestos públicos con el grupo de los "científicos". Estando por terminar el segundo período presidencial de Díaz, y a fin de continuar en el poder se reformó la Constitución en el sentido de permitir la reelección presidencial por una sola vez, y con esto el propio Porfirio destruyó los principios que lo llevaron a encabezar la rebelión de Tuxtepec.

Para permitir la reelección indefinida, el General Díaz reformó la Constitución nuevamente, volviendo al texto original, que nada señalaba respecto a la no reelección, y así comenzó su cuarto período, para proseguir gobernando sin ningún problema hasta el período 1896 a 1900. Al término de este último período Díaz pensó retirarse del poder dejando a Limantour, quien coincidía con las ideas del grupo de los "científicos", o al General Bernardo Reyes, quien representaba los intereses de los militares, pero los dos precandidatos se empezaron a atacar, y el General Díaz les retiró su apoyo decidiendo continuar en el poder y así reelegirse por quinta vez.

En 1904 se presentó nuevamente el problema de la sucesión presidencial, volviendo a aparecer como candidato único el General Porfirio Díaz; pero como la Constitución había sido reformada creando la Vicepresidencia en previsión a la falta del Presidente, por la avanzada edad de Díaz, los científicos aprovecharon la ocasión de asegurar el poder proponiendo como vicepresidente a Don Ramón Corral, resultando electos para el período que terminaría el 30 de noviembre de 1910, esto por haberse ampliado el término gubernativo a seis años.

En 1908, Díaz tuvo una conferencia con el periodista norteamericano James Greelman, quien publicó entre otras declaraciones, de Díaz, refiriéndose a la sucesión presidencial señaló que el pueblo mexicano ya estaba maduro para ejercer sus derechos cívicos, y que no veía mal a un partido de oposición, ya que quería establecer un gobierno democrático y que él no deseaba continuar en el poder.

Como consecuencia de las declaraciones del General Díaz se formaron varios partidos políticos de oposición con la finalidad de intervenir en la lucha política que se aproximaba.

Desde el año de 1900 el Ingeniero Camilo Arriaga pretendía

organizar la oposición, iniciando la formación de “clubes liberales” en todo el país. En 1901 se reunió en San Luis Potosí el Primer Congreso Liberal Mexicano con el fin de organizar el “Partido Liberal Mexicano”, entre los delegados que asistieron a esta reunión figuraban los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia y otros muchos que iniciaron su campaña política social, alarmando al General Díaz quien prohibió que se reuniera el segundo Congreso al año siguiente.

En 1909 se organizó el “Partido Democrático”, compuesto por elementos porfiristas que pretendían una evolución pacífica, también en ese mismo año se formó el “Partido Antireeleccionista”, quien postulaba el principio de “Sufragio libre. No Reección”, designaron para candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia, a Don Francisco I. Madero y Don Francisco Vázquez Gómez respectivamente. En ese mismo año se iniciaron los trabajos para la nueva elección de Don Porfirio y aunque éste manifestaba deseos de no aceptarla, los “científicos” influyeron para que se hiciera acompañar en el próximo período presidencial en la vicepresidencia a Don Ramón Corral. En 1909 se efectuaron las elecciones siendo declarados candidatos triunfantes Díaz y Corral, a pesar de las protestas de los demás partidos por la imposición que se llevó a cabo, y así Díaz inició su octavo período presidencial mismo que no concluyó.

El Plan político de mayor importancia es el del “Partido Liberal Mexicano”, atacando las constantes reelecciones de Don Porfirio, y en el aspecto social sus tesis aparecieron en el Congreso de 1916.

Por sus consecuencias políticas y por su alcance popular que tuvo, el movimiento de mayor importancia, fue la campaña de Don Francisco I. Madero, no sólo organizó un partido político, sino que publicó un libro que produjo una verdadera conmoción en el pueblo mexicano, “La Sucesión Presidencial de 1910”, inició una gira por la mayor parte de la república para finalmente lanzar el “Plan de San Luis”, el 5 de octubre de 1910, y con esto se inició el movimiento armado en contra de la dictadura de Porfirio Díaz.

En el año de 1911 hubo varios planes de diversa importancia, algunos de tendencia progresista como el de Texcoco de 21 de agosto; el Plan de Ayala, encabezado por Emiliano Zapata, tendiente a resolver el problema agrario, merecen también mención el de Santa Rosa, Chihuahua, y el de Chihuahua apare-

ciendo firmado por Pascual Orozco Junior, que figuró en la lucha de 1910.

Entre los movimientos de mayor importancia deben mencionarse la huelga de Cananea, Río Blanco, la ferrocarrillera de 1908, Tizapan, y la de 1916 férreamente reprimida por el porfirismo y el gobierno de Carranza.

La huelga de Cananea estalló en junio de 1906, el gobernador Rafael Izábal, se presentó en Cananea con más de 200 hombres americanos armados, disparando en contra de los trabajadores mexicanos, actitud que el Presidente Díaz aprobó, mandando a sus líderes al presidio de San Juan de Ulúa, Veracruz.

La huelga de Río Blanco, sostenida por los obreros de la comarca de Puebla, Veracruz y Tlaxcala a fines de 1906 y principios de 1907, siendo sometido el conflicto al arbitraje del General Díaz, quien emitió el laudo en el sentido de que los trabajadores retornaran a sus trabajos negándoseles todo derecho para defenderse de los patrones y en consecuencia se arrojaron, en una manifestación el día 7 de enero, sobre las tiendas de raya y las casas de empeño siendo reprimidos por las fuerzas militares de Porfirio Díaz.

Gremio de gran fuerza, era el de los ferrocarrileros que formaron la gran "Liga de Trabajadores Ferrocarrileros". A principios del 1908 los jefes de San Luis Potosí empezaron a hostilizar a los obreros sindicalizados, quienes en protesta paralizaron el sistema por seis días, quienes tras de ser amenazados por los incondicionales de Díaz y ante el temor de sucederles lo mismo que los de Río Blanco, se vieron obligados a retornar a su trabajo.

La huelga de Tizapán de marzo de 1909, cuyos motivos fueron las largas jornadas de trabajo y el salario muy bajo, siendo derrotados, pero hicieron un llamado a los demás centros fabriles del país.

La huelga de 1916 aunque no pertenece a la etapa porfirista, sino a la lucha revolucionaria, después de la caída del huertismo determinado por la acción de Pancho Villa, el interés de este movimiento radica en que ocurre en la etapa del gobierno pre-constitucionalista, jefaturado por Don Venustiano Carranza.

Los trabajadores habían tenido bastantes intervenciones en la lucha armada, sobre todo ferrocarrileros y mineros, surge además la casa del "Obrero Mundial" que durante más de un lustro participa en las luchas sociales, incluso los batallones rojos

formados bajo dicha institución combatieron al lado de Carranza, tras la división de los grupos revolucionarios.<sup>10</sup>

Hubo varias disposiciones, que son antecedentes de la Carta de 1917. Don Francisco I. Madero dictó un decreto sobre la Caja de Préstamos para obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, así el día 8 y 17 de enero de 1912 expidió circulares con el fin de deslindar ejidos de los pueblos. También Madero ordenó el deslinde de terrenos nacionales, para arrendarlos, y creó una Comisión Nacional Agraria. En enero de 1912 se creó la Oficina Nacional de Trabajo para que interviniera en las relaciones obrero-patronales.

El esfuerzo más noble y serio por unificar a los diversos grupos revolucionarios, fue la asamblea reunida en 1914 en Aguascalientes, iniciando sus labores el día 1 de octubre, inicialmente en la ciudad de México, y cinco días después en la ciudad de Aguascalientes en donde se plantearon las principales demandas de la revolución.

La convención de Aguascalientes se declara soberana y designa Presidente provisional de la República al general Eulalio Gutiérrez, estando conformes los villistas y los zapatistas, no así los carrancistas.

El primero de enero la Convención empieza a trabajar en la capital del país, pero las diferencias entre los villistas y el General Eulalio Gutiérrez se van acentuando. El 31 de enero la Convención empieza a trabajar en Cuernavaca, regresando en marzo a la capital, para después trasladarse a Toluca, todo esto en el año de 1915, ocupando la Presidencia Roque González y Francisco Lagos Cházaro. Un año después de la reunión de Aguascalientes la asamblea se disuelve publicando en Jojutla, el 18 de abril, un programa de Reformas políticas-sociales.

Las causas que impidieron el éxito de la convención fue principalmente el egoísmo de sus integrantes así como la ambición que en ellos se presentó. Los zapatistas a pesar de su escasa preparación no pudieron ser abatidos sino hasta la traición de que fue objeto Emiliano Zapata, por parte del Coronel Guajardo.

Tras los intentos de conciliar a los diferentes grupos revolucionarios, muchos advirtieron la urgencia de llevar a la práctica

<sup>10</sup> Carranza ordena se amplíe el decretó del 25 de enero de 1862, que considera a los trabajadores huelguistas traidores a la patria, castigando con pena de muerte.

medidas de reforma social que beneficiaran a las clases más necesitadas de la sociedad. Algunos pensaron en expedir una nueva Constitución, y otros pensaban reformar la de 1857.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza expidió un decreto en el que se hablaba del Congreso Constituyente, decreto que reformó al que adicionaba, desde el 12 de diciembre de 1914, al Plan de Guadalupe de 1913.

El artículo 4 de dicho decreto señaló que una vez realizadas las elecciones de ayuntamiento en toda la República el Primer Jefe convocaría a un Congreso Constituyente, indicando la forma de integración de la asamblea, misma que se integraría con individuos que no tuvieran impedimentos, como el de ser contrarios a la causa constituyente.

Los preliminares de la asamblea constituyente, siempre estuvieron al amparo de la idea de reformar la Constitución de 1857. Las reuniones previas fueron inauguradas el 21 de noviembre y se escogió para presidir a un diputado cuyo apellido comenzara con la letra "A", la elección de la mesa directiva del Congreso Constituyente se realizó el 30 de noviembre, inaugurándose los trabajos el día 1 de diciembre de 1916, presentando el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista un proyecto de Constitución, siguiendo en términos generales a la del 57.

La asamblea constituyente de Querétaro, inaugurada en la ciudad del mismo nombre el 1 de diciembre de 1916, sólo representa una parte de los mexicanos, participando fundamentalmente los representantes de las clases poseedoras de la sociedad; de todos los diputados participantes sólo tres eran obreros.

El 31 de enero de 1917, la Asamblea Constituyente aprobó la nueva Constitución, misma que fue publicada el 5 de febrero entrando en vigor el primero de mayo de 1917, siendo la que actualmente nos rige, misma que ha sido reformada de acuerdo a las situaciones políticas, sociales y económicas de nuestro país.

La Constitución de 1917 tuvo un significado progresista, por su carácter que era democrático y antiimperialista.

## CAPITULO II

# SOBERANÍA NACIONAL Y FORMA DE GOBIERNO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN GENERAL

### A) CONCEPTO DE SOBERANÍA

Pocos conceptos tan debatidos y combatidos a lo largo de las últimas décadas, como el de soberanía. Vamos a estudiar en consecuencia la evolución histórica de este concepto.

En principio, la soberanía es una concepción de índole político que más tarde evoluciona como un concepto de índole jurídico.

Para el pensamiento griego se utiliza el término de autarquía, que se entiende como bastarse a sí mismo sin depender de los demás, es lo que especifica el Estado para la doctrina de Aristóteles. La antigua polis posee la cualidad moral de aislarse del mundo porque dentro de sí todos los elementos para satisfacer las necesidades de los individuos que la forman. La polis no necesita del mundo bárbaro, ni de otras ciudades griegas; es decir este concepto de autarquía no toca para nada el concepto del poder, del que se deriva el de soberanía, sin embargo pienso que la polis griega tuvo por finalidad ser autosuficiente y que el problema del titular del poder supremo fue cuestión secundaria para ellos, ya que existía un gobierno democrático.

El pensamiento romano, fundamentalmente práctico, tomaba en cuenta la realidad. Su situación de poderío prominente sobre los otros estados contemporáneos al suyo, le impedían hacer comparaciones y precisar las características de este poder, que simplemente consideraban tenía una supremacía indiscutible, y en ese sentido hablaban de él como majestas potestas, expresando con esos vocablos la potencia y la fuerza del Imperio de Roma. En Roma, hasta época muy avanzada, fue viva la idea de que el pueblo es la fuente de todos los poderes públicos.

En la Edad Media, debido al enorme prestigio de Aristóteles

se siguió sosteniendo una doctrina política de autarquía, para tomar ésta como ingrediente específico y característico fundamental del Estado perfecto.

La Edad Media puede ser dividida en dos épocas; la Edad Media Baja y la Edad Media Alta, siendo esta última la que estuvo organizada bajo la idea de la civitas máxima.

Al principio del siglo XI, la Iglesia empezó a luchar primero por independizarse de las presiones políticas del Imperio para posteriormente tratar de dominarlo.

En la lucha entre el Estado y la Iglesia se caracteriza por tres etapas que hubo en el curso de la Edad Media; la primera en donde el Estado se encontraba sometido a la voluntad de la Iglesia; en la segunda etapa el Estado y la Iglesia tenían un poder similar, y en la tercera etapa, el Estado se colocó en un plano de poderío superior al de la Iglesia, siendo en esta última etapa, de superioridad del Estado, que se dio especialmente en Francia, donde el rey, a fines del siglo XIII, arremetió contra Roma y derrotó al Papa sometiéndolo.

Un representante de este pensamiento es Marsilio de Padua, quien en París en el siglo XIV, es el primero en afirmar la superioridad del poder del Estado sobre el de la Iglesia.

Pero además en su aspecto interno, el Imperio afirmó su superioridad en relación con los otros estados particulares. En sentido estricto, decían los autores de esa época, sólo el Emperador tiene el carácter de dominador; sólo él puede dar leyes y únicamente a él corresponde la potestad plena, la integridad del poder monárquico.

Esa regla tiene un arraigo muy profundo en Bartolo, quien afirma, que, quien diga que el Emperador no es señor y monarca de todo el orbe, es un hereje.

La soberanía nació en las luchas sostenidas por el Imperio, el Estado francés, la Iglesia y los señores feudales entre sí. El nacimiento del Estado, cuya esencia es la soberanía, ocurrió a finales de la alta edad media.

Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XVI, es decir, en los tiempos modernos, cuando encontramos doctrinas políticas de importancia en torno de este concepto.

En forma clara y exacta ya encontramos una construcción en relación con la soberanía en el pensamiento político de Juan Bodino, este autor en su obra *Los seis libros de la República*,

dice: "República es un derecho de gobierno de varios grupos y de lo que les es común con potestad soberana." <sup>1</sup>

Aquí encontramos el vocablo "soberana", que Bodino, encuentra referido en una definición de República, por tanto, en este autor vemos ya un avance notable respecto de la doctrina aristotélica, ya no se habla de autarquía, sino que se define a la República, es decir, al Estado, en virtud de dos elementos, a saber el elemento humano, que se encuentra en forma de comunidad, y el otro elemento que encontramos en su definición es el elemento de poder soberano bajo el cual se encuentra sometido.

El primer elemento, el grupo o comunidad, ya había sido anotado por Aristóteles al definir la polis como una comunidad, pero el segundo, el poder, es un descubrimiento nuevo, el aporte original de Bodino es el concepto específico de soberanía, como cualidad esencial de un Estado, para Bodino sólo es República, es decir Estado, aquella que tiene un poder soberano.

Y define el poder soberano, la soberanía, diciendo que es la potencia absoluta y perpetua de una República. Para Bodino, la soberanía es una fuerza, merced a cuya posesión se asegura la posesión del Estado y se mantiene su existencia como un cuerpo político independiente. Ese poder, como lo hemos referido, tiene la característica de ser legalmente supremo y perpetuo, como signo fundamental de la soberanía, para Bodino, consiste en crear y derogar la ley con potestad suprema.

Además, precisa Bodino que la soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable, y en ese sentido, por tener esas características, es imposible que haya dos poderes supremos. No obstante la característica que le atribuye Bodino de ser inalienable, considera que ese poder puede delegarse en una persona, en el monarca, que en esa forma al recibirlo, se convierte en el poseedor del poder soberano, este pensamiento servirá de base al absolutismo político que se desarrolló en Europa.

Pero no hay que olvidar que Bodino era francés y admiraba a su rey, por haber sido la monarquía la creadora de su Estado, y en forma sentimental deseaba que el soberano fuera el rey, y en el siglo XVI, en Europa, el poder supremo lo poseía el rey, se esta viviendo un régimen absolutista.

Santo Tomás, armonizó, el pensamiento aristotélico con la

<sup>1</sup> Porrúa Pérez Francisco. "Teoría del Estado", Edit. Porrúa, Edición 10, año 1977, pág. 335.

filosofía cristiana. De ahí se derivó una corriente de doctrina en relación con la soberanía que hace provenir el poder de Dios en forma indirecta a través de la comunidad social que es su titular inmediato, en contraposición a la corriente que hace descansar en la comunidad o en el pueblo la fuente del poder, de una manera absoluta.

Los filósofos y teólogos españoles del siglo XVI, son los principales exponentes de esa corriente aristotélica-tomista.

Vamos a ver a grandes rasgos el pensamiento político del dominio español Francisco de Vitoria, elabora una doctrina del poder, para él, todo poder viene de Dios, y su construcción se desarrolló en torno de este concepto.

El poder es dado por Dios al Estado, quien para actuarlo, para que se desarrolle, lo confía a uno o varios individuos, que son los que gobiernan; pero éstos están sometidos a las leyes, no están por encima de ellas.

El Padre Mariana, que también pertenece a esta época, considera que el poder reside en la República, en el Estado, quien lo transmite al Monarca; pero éste no únicamente queda sujeto a las leyes, sino que si las quebranta y comete injusticia puede, incluso, ser muerto por los particulares. El Estado es superior al rey; el poder de éste exige una adhesión y benevolencia constante de sus súbditos y una práctica inspirada en la justicia, esta limitada por los derechos fundamentales del pueblo y debe guardar las leyes y someterse a la voluntad de Dios y a la opinión pública.

El Padre Francisco Suárez, también elabora su doctrina en torno al concepto que considera al poder de origen divino. El título mismo de su obra, así nos lo hace saber ya que se denomina "Tratado de las Leyes y de Dios Legislador".

El poder, dice Suárez, se encuentra de manera inmediata en los hombres que lo necesitan para regir su sociedad civil para gobernar su Estado, pero de manera mediata procede de Dios.

En otro orden de ideas, encontramos la doctrina del jurista holandés Grocio, considera que la sociedad civil, o sea el Estado, es una comunidad natural, pero que tiene su origen en razones de convivencia y en razón de ésta los hombres se pusieron de acuerdo para formarla, en concreto, es una teoría contractualista.

Dice Grocio: "originalmente los hombres, no por mandato de Dios, sino de su propio acuerdo, después de aprender por la

experiencia que la familia aislada no podía asegurarse contra la violencia, se unieron en sociedad civil, en donde surgió el poder civil".<sup>2</sup>

Contradiendo en parte lo anterior, Grocio, considera que ese poder supremo o soberanía se halla limitado por la ley divina, la natural y la de las naciones y por los convenios pactados entre gobernantes y gobernados, en el holandés el titular de la soberanía se encuentra en el derecho natural el cual no cambia y permanece estable.

Marsilio de Padua y Johannes Althusius, se plantearon la cuestión de quién era el titular de la soberanía, si es el pueblo o lo es el rey.

En la evolución del concepto de soberanía, uno de los momentos más importantes es el duelo dialéctico que se desarrolla en la tesis y antítesis sobre el titular de la soberanía, si la titularidad pertenece al pueblo o al príncipe.

Así encontramos el pensamiento político del inglés Filmer y del francés Bossuet, que en el siglo XVII, tratan de justificar y explicar la monarquía absoluta que regía en los Estados.

En el siglo XIV y XV fue dominante la tendencia de hacer radicar en el pueblo el origen del poder, dicha tendencia se encontraba al lado de la que hacía derivar de Dios de manera indirecta ese mismo poder.

Pero, apareció una reacción en contra de esas ideas que hacían radicar el poder en el pueblo de manera inmediata. Una reacción en contrario la encontramos en la corriente que afirmó el origen divino del poder como un atributo de la realeza, como institución, sino de los reyes como personas individuales, dando lugar al absolutismo.

Concentrando el poder en el rey, la soberanía se convirtió en un atributo esencial e inalienable del mismo rey.

Filmer enlaza la determinación del origen divino e inmediato del poder con la designación del soberano, merced a la institución divina de la familia. El poder, afirma, no es sino un estado evolucionado de la familia, es en síntesis una teoría patriarcal.

Funda el poder, Filmer, por tanto, en la sumisión de los hijos a los padres, como una institución natural, siendo por tanto, dicha sumisión, la fuente de toda autoridad real, por origen de

<sup>2</sup> Porrúa Pérez, Francisco. Opus Cit. pág. 338.

Dios mismo, y en tal forma, el poder es de origen divino, ya que el Estado no es sino una gran familia evolucionada.

Bossuet justifica, por otra parte, el absolutismo, afirmando que el poder proviene de Dios mismo, y en esa forma, el poder es de origen divino y aun cuando puede manifestarse a través de distintas formas, para este pensador, la monarquía es el gobierno más positivo, porque es el más fuerte y mejor unificado.

Vemos por tanto que estas doctrinas explican la soberanía como un poder supremo que por institución divina corresponde al monarca.

Hobbes, quien vivió entre los siglos XVI y XVII, se opone a la doctrina aristotélica del origen natural de la comunidad política, al afirmar la condición egoísta de la naturaleza humana, misma que desemboca en la guerra de todos contra todos y que se termina por el pacto social que da origen al Estado. Ese poder se constituye mediante la renuncia que cada individuo haga de su derecho a realizar lo que quiera, en favor de un hombre o de un grupo de hombres.

En esa forma, mediante la renuncia de todos en favor del gobernante, surge el Estado como un cuerpo nuevo, distinto una vez que nace el gobernante, tiene un poder soberano absoluto, sin límite alguno, por lo cual no puede cometer injusticia, su voluntad es la ley, es la palabra de quien por derecho tiene el poder soberano, pero Hobbes, admite cierta esfera de la libertad correspondiente a determinados derechos fundamentales de los individuos, que no pueden permitirse en un pacto.

Hobbes deseaba un monarca absoluto, esto por las luchas civiles que había presentado, anhelaba por lo tanto un ser capaz de impedir otras guerras, y para ello pensaba que tenía que poseer poderes ilimitados, contra éste no cabrían apelaciones, ni podía ser susceptible de ser penado, para Hobbes, es el supremo custodio de la paz y la más alta autoridad en materia de fe. Es legislador, juez supremo, señor de la paz, de la guerra y de todos los servicios, tiene el derecho de recompensar y castigar, y es, por último, la fuente de todos los honores y dignidades. La unidad del Estado es el poder y quien lo detenta es el titular de la soberanía.

También en este grupo de ideas encontramos la teoría del filósofo inglés John Locke, quien afirma, entre otras cosas, que en un Estado de naturaleza primitiva, los hombres viven sin poder satisfacer en forma plena sus necesidades, y para lograrla

satisfacer dichas necesidades acuerdan la creación de un grupo, de una comunidad política que pueda encausar y orientar sus actividades hacia la consecuencia de un fin, que es el interés de todos. Para este pensador el poder reside en la comunidad política de manera originaria y sólo es delegado su ejercicio en la medida suficiente como para poder proteger la libertad de todos los individuos que conforman la sociedad.

Esta doctrina del pacto social fue llevada a su extremo y lanzada abiertamente a la circulación de el pensamiento universal, por el filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau.

Para Rousseau, el hombre es bueno por naturaleza y tiene una finalidad, que es la libertad.

“El hombre ha nacido libre y está en todas partes encadenado”, reza la primera frase del Contrato Social, toda la obra es una invitación al hombre para que consiga su libertad.<sup>3</sup>

Para Rousseau, en un principio, el hombre vivía en un estado de naturaleza primitivo gozando de libertad plena, pero por el hecho mismo de gozar de esa libertad plena, no podía lograr por medio de la ayuda de sus semejantes satisfacer todas sus necesidades, y en consecuencia consideraron que sería conveniente sacrificar, una parte de esa libertad, y construir en virtud de un pacto, por medio de un contrato una comunidad política. Para el ginebrino, ese estado de naturaleza primitivo era el ideal ya que en el existía la libertad plena y absoluta, pero debido precisamente a la condición social del hombre que le impide en forma aislada satisfacer todas sus necesidades, se aceptó ese sacrificio de la libertad en beneficio de la formación del Estado.

Pero no obstante esa transmisión del poder que se hace al Estado, únicamente se le da en la medida en que sea necesario para lograr que se cumplan los fines propios de la comunidad política, en todo lo restante la soberanía queda depositada en el pueblo.

La soberanía para Rousseau, es el ejercicio de la voluntad general, y esta soberanía nunca es enajenable, prescriptible o divisible; no es enajenable porque de serlo se destruiría el cuerpo político, no es divisible porque la voluntad es general y al declararse hace la ley, y no prescribe porque a la libertad se le puede ahogar, pero no suprimir.

La soberanía radica por esencia en el pueblo, siendo éste el

<sup>3</sup> Rousseau, Jacobo. El Contrato Social. Edit. Porrú. pág. 3.

principio y fin de toda organización política, el pueblo es su propio legislador y juez, crea y destruye las leyes, los que gobiernan son sus servidores.

Del pensamiento de Rousseau, podemos desprender dos aspectos de la soberanía, uno interno y el otro externo, el primero se refiere a la libertad que los hombres tienen para gobernarse, y que no es otra cosa que la democracia, nombrando a quienes van a dirigir la organización política, quienes van a actuar dirigidos por la voluntad del pueblo, y el externo, que es la libertad que tienen todas las naciones para regir su vida interna.

Para Hobbes, el titular de la soberanía es el detentador del poder, y para Rousseau, el titular es el pueblo.

Con Hegel se inicia la era de la soberanía imperialista, para él la soberanía reside en el Estado, cuando se refiere a la soberanía del pueblo lo interpreta como el viejo concepto de autarquía, pero el pueblo no puede existir sin la articulación inmediata, que es el monarca, mismo que se llama soberano, porque como elemento formador de la organización política, tiene tanto valor como el pueblo.

Pueblo y monarca configuran un ser con clases sociales, magistrados, organismos de servicio público, etc., pero tanto el monarca como el pueblo se tienen que respetar mutuamente y jamás violar la ley que es el principio de la seguridad y la abolición del despotismo. Hegel distinguió entre soberanía interna y externa, la primera se refiere al Estado, la segunda a la comunidad que no tiene sobre sí a ningún otro poder.

El Estado como voluntad divina es algo abstracto que sólo se objetiva por medio de la Constitución, dice Hegel: "El ente abstracto del Estado sólo adquiere vida y realidad mediante la Constitución, pero con ésta surge también la distinción entre los que demandan y los que obedecen, los gobernantes y los gobernados".<sup>4</sup>

O sea que ni el pueblo ni el monarca pueden ser soberanos, ya que son delimitados por un ser superior a ellos declarara que la soberana es la Constitución, despersonalizo el concepto para concluir que los hombres están gobernados, no por otros hombres sino por leyes, esta idea posteriormente regresa en la figura del alemán Kelsen.

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Edit. Porrúa. 1a. Edic. 1969, pág. 175.

El teórico holandés Krabbe, también despersonalizó el concepto, para afirmar que el orden jurídico era el soberano y que los hombres no estaban gobernados por gobernantes, ya que, para él, nadie tiene el derecho de mando sobre las personas, sino que somos gobernados por las normas, que contienen un poder espiritual.

Para Jellinek el Estado es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario; soberano es aquel poder que no conoce a ningún otro poder superior a él, es poder independiente, ilimitado e ilimitable. Para Jellinek, la atribución soberana es el Estado, es un territorio sobre el cual se logra la unidad entre el pueblo y los que gobiernan, con la característica de que sobre ese territorio, el poder supremo es el Estado y ningún otro, porque si no fuera así, esa unidad no sería soberana.

Aclara que la soberanía no es sinónimo de ilimitabilidad, sino de autolimitación del Estado, por medio de la cual se autodetermina jurídicamente y se obliga a respetar su orden jurídico, para él, la soberanía no es nota esencial del poder del Estado, porque pueden existir Estados no soberanos como los Estados que forman un Estado Federal, también Jellinek distinguió entre soberanía interna y externa; el carácter interno es el poder de auto-organizarse, el externo estriba en que el Estado es independiente en sus relaciones con los otros Estados.

El más destacado de los pluralistas es el profesor Harold J. Laski, quien opina que la sociedad es el lugar donde actúan numerosos grupos, y el Estado no es sino uno entre los múltiples organizaciones que compelen a la obediencia y a la fidelidad a sus miembros, pero sin títulos legítimos para que a priori los miembros le otorguen la obediencia requerida.

Para Laski la teoría pluralista del Estado se caracteriza en que: "Niega el derecho de la fuerza; anula lo que los hechos mismos anulan —el mandato de obediencia ciega al Estado—; insiste en que el Estado, como toda otra institución, se pruebe por sus actos; crea la competencia entre los grupos, hecho que contribuye al progreso general; niega que el mal pueda tornarse en bien por simple magia del gobernante; establece que los miembros del Estado tienen derecho para poner en tela de juicio sus fundamentos morales; no tratan de asignar, con insoportable monotonía, las respectivas esferas del Estado, el grupo y el individuo; afirma que esta obra sale mejor hecha por los mismos acontecimientos; no predica para que la historia se repita; re-

conoce la validez de la voluntad de todos para vivir, y sólo sostiene que, en sus conflictos, los hombres presten su lealtad a aquello que aparece como una finalidad moral superior".<sup>5</sup>

La soberanía es la consecuencia de la personalidad y la nota esencial de toda personalidad es el poder de voluntad luego a la soberanía es sólo un acto de voluntad detrás de la cual existe un poder capaz de hacer que la posibilidad de obediencia sea lógica, Laski, confunde el problema de la soberanía con el de centralización.

El pensamiento de Duguit, lo podemos sintetizar diciendo que para él, la noción de soberanía es una idea metafísica, totalmente extraña a la realidad y que se halla en camino de desaparecer, el problema estriba, para Duguit, en que determinados hombres imponen por la fuerza su voluntad a los demás hombres. Ante la imposibilidad de explicar la existencia de una voluntad soberana, se pronuncia contra la soberanía.

Sintetiza su idea Laski, con la frase: "El Estado ha muerto".

Hans Kelsen, identifica Constitución con soberanía, esta interpretación es deducible de su afirmación de que: "Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término".<sup>6</sup>

Esta es una teoría donde se despersonaliza el concepto de soberanía para atribuírselo a la Constitución.

Para Heller, su problema estriba en conocer quién es el titular de la soberanía, para él, el titular es el Estado, porque el más alto poder decisorio corresponde al Estado como corporación, y en manera alguna a un sujeto individual. Concibe al Estado como una unidad de voluntad, resultante de una pluralidad de voluntades no subordinada a ninguna otra unidad política decisoria superior.

Para Heller el problema del Estado, derecho y el problema de la soberanía se agrupan en la situación de la unión entre voluntad y norma, entre ser y deber ser.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge. Opus Cit. pág. 181.

<sup>6</sup> Hans, Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Edit. Nacional 2a. Ed. 1976, pág. 198.

En general la mayoría del pensamiento actual está de acuerdo en defender el concepto de soberanía, no una soberanía absoluta e ilimitada, sino de la soberanía que es sinónimo de la libertad y la igualdad de los hombres y de la independencia de los pueblos.

Es el momento de analizar la evolución del concepto de soberanía en nuestras diversas constituciones, hasta llegar a nuestro actual artículo 39 constitucional y los otros que lo complementan.

La primera manifestación concreta de la idea de soberanía nació en México en el año de 1808, al presentarse la situación caótica de las renunciaciones de Carlos IV y Fernando VII, el ayuntamiento de la ciudad de México se reunió para estudiar la situación de la Nueva España. En una de esas sesiones el síndico de la ciudad de México, licenciado Primo de Verdad y Ramos, afirmaba que por las circunstancias que atravesaba el reino la soberanía había recaído en el pueblo. A la pregunta que se le hizo de cuál era el pueblo en quien había recaído la soberanía, contestó: el pueblo originario, tal osadía le costó la vida ya que fue ahorcado en una celda de la cárcel de la ciudad.

El proyecto de la Constitución de Rayón contiene ideas confusas acerca de la soberanía, es en la Constitución de Apatzingán, nuestro primer documento en el cual se plasma la idea mencionada de soberanía. El artículo quinto de la Constitución de 1814, decía: "...la soberanía reside originariamente y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución", y los artículos segundo y tercero establecían: "La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía" y "ésta es por naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible".<sup>7</sup>

La teoría que asentó nuestra Constitución de 1814, es el pensamiento de Rousseau, el soberano es el pueblo por origen. Ninguna de nuestras posteriores constituciones habló del pueblo en el sentido tan amplio del que se encuentra en la de 1814.

El artículo 11, del mismo ordenamiento legal, que complementa al segundo, señala, que la soberanía tiene como atribuciones la de dictar, ejecutar y aplicar las leyes, la soberanía es la

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge. Opus Cit. pág. 189.

facultad de hacer el derecho, es esencia de un pueblo que tiene por finalidad alcanzar la libertad y la felicidad de los hombres. No podía esta Constitución desconocer el aspecto externo de la soberanía, al afirmar que ninguna nación tiene el derecho de impedir a otra el uso de su soberanía, y aquella nación que lo intente debe ser obligada, por las armas a respetar el derecho convencional de la nación.

La Constitución de 1824 en su artículo primero declaró: "La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia".<sup>8</sup>

En su artículo tercero expresaba: "La soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolos o variándolos, según crea convenirle más".<sup>9</sup>

En 1814 se habló del pueblo, en 1824 de nación. En 1814, se señaló de la naturaleza de la soberanía, imprescriptible, inalienable e indivisible. Se asentó la finalidad de la comunidad política, la felicidad de sus miembros y se indicó que la soberanía reside en el pueblo, por origen, por esencia, dichos conceptos fueron omitidos por la Constitución de 1824.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, no contuvieron ningún artículo que se refiera a la soberanía, siendo una maniobra para no declarar que resida en un grupo y no en el pueblo, ya que esta Constitución es marcadamente aristocrática.

Las Bases Orgánicas de 1843, en su artículo primero establecieron: "La nación mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular".<sup>10</sup> Para posteriormente afirmar en su artículo quinto que el poder público reside en la nación.

El artículo cuarto del Estatuto Provisional del Segundo Imperio Mexicano, señaló que el Emperador es quien representa la soberanía nacional, siendo totalmente falsa ya que la nación jamás designó a Maximiliano su representante y mucho menos le conferió el uso de la soberanía nacional.

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge. Opus Cit. pág. 190.

<sup>9</sup> Moreno, Daniel. Opus Cit. pág. 270.

<sup>10</sup> Moreno, Daniel. Opus Cit. pág. 272.

Los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de 1857, pasaron a la Constitución de Querétaro sin ninguna modificación. Castillo Velasco, constituyente del 57, escribió: "La soberanía, pues, es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismo, de su libertad y de su derecho".<sup>11</sup>

El artículo constitucional, dice, reside y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno, delega algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas; encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece, pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.

El artículo 39 de nuestra actual Constitución, sigue diciendo: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", es la vieja idea de que la forma de gobierno la instituye y la determina el pueblo; y la organización política tiene como finalidad la de ayudar al hombre a conseguir su felicidad".<sup>12</sup>

"El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", termina diciendo el mencionado artículo 39 constitucional, la soberanía es una decisión fundamental, es idea integradora de la Constitución y no es ley constitucional.

El artículo 41 constitucional, de su interpretación se deduce, que ante la imposibilidad de que el pueblo ejerza directamente su soberanía como en las polis griegas, expresa que la ejerce por medio de los poderes federales y de los poderes de los Estados, de acuerdo a la competencia que el pueblo les ha otorgado en la Carta Magna.

La soberanía es la facultad del pueblo para hacer y aplicar sus leyes, sobre un determinado territorio, y es también su derecho de autodeterminación, o sea, de escoger y modificar su forma de gobierno.

La soberanía opera también en lo internacional, con plena libertad para establecer relaciones con otros estados u organizaciones de estados, celebrar convenios o tratados y para hacer

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge. Opus Cit. pág. 191.

<sup>12</sup> Rabasa O. Emilio y Caballero Gloria. "Mexicano esta es tu Constitución". Edit. Cámara de Diputados. LI Legislatura. 4a. Ed. pág. 103.

que se respeten totalmente la independencia de su territorio y la vigencia de las leyes e instituciones.

El pueblo, por conducto de sus representantes en congresos constituyentes u ordinarios, es titular de la soberanía, produce la ley, que señala las funciones, fija competencias y establece limitaciones a los organismos públicos y a los funcionarios.

Por lo tanto la soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rousseau, en el pueblo que trabajo para su felicidad, residiendo esencial y originariamente la soberanía en éste. Originariamente, lo debemos entender, que jamás a dejado de residir en el pueblo, a pesar de los regímenes que contrarios a la voluntad del pueblo se han manifestado en nuestro país, aunque la fuerza haya dominado y no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos es su imprescriptibilidad, y esencial porque en todo momento el pueblo es soberano, nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando, y cuando las circunstancias lo manden los podrá cambiar por así creerlo oportuno.

## B) LIMITES DE LA SOBERANIA

En sentido etimológico, la soberanía corresponde a un enunciado de poder. Como primera característica, como primera nota de la soberanía, debemos apuntar que se trata de un poder.

Pero el poder, aparte de darse dentro del Estado, también se da en el interior de otros grupos sociales. La nota específica que lo distingue es que se trata de un poder soberano, o sea que la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue con su presencia de los otros poderes sociales.

Podemos decir que el poder del Estado es un poder supremo que lo distingue de los demás poderes por estar éste por encima de todos los poderes sociales. En este sentido podemos hablar de soberanía como el poder supremo del Estado.

Existen pensadores que dicen que la soberanía tiene un doble aspecto, uno interno y otro externo, se habla del primero cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto, y se dice que tiene una característica externa cuando se refiere a las relaciones del Estado con otro Estado u otros Estados.

Duguit, quien combatió enérgicamente el concepto de sobe-

ranía, no solamente como poder supremo, sino inclusive, entendiéndola como un derecho de mando cualquiera, aun cuando no fuese supremo, Duguit, critica cualquier clase de dominación del hombre por el hombre.

Para Duguit, no es posible compaginar la existencia de un poder soberano con la idea de que ese mismo poder se encuentre sujeto a la regularización de un orden jurídico. Dice Duguit: "Si se busca su origen teocrático a la soberanía; si se considera que el poder en que ésta consiste proviene de Dios, entonces se rebasa el terreno científico e igualmente no se soluciona el problema".<sup>13</sup>

De lo anterior concluye que lo más conveniente es negar pura y simplemente la soberanía, puesto que no es posible encontrar una explicación satisfactoria del origen de la misma.

Creo que la soberanía en efecto no proviene de Dios. Dios no ha decretado el principio de soberanía ni concedido esa investidura a algún ser en particular. La soberanía, de donde proviene es de hechos. La soberanía la encontramos en el Estado mismo, al analizarlo, es un ingrediente propio de la comunidad política, proviene de la existencia del Estado mismo, el origen de la soberanía es concaminante al inicio del Estado, su realidad consiste en ser una cualidad o modo de ser necesario de la comunidad política estatal, que no puede existir ni explicarse sin ese adjetivo de su poder.

Otro problema para Duguit, es no saber determinar quién debe ser el titular de la soberanía, además dice, que la soberanía implica un poder de dar órdenes, siendo preciso encontrar al sujeto que las puede dar, y considera que es imposible dar con él, por tal motivo analiza tres posiciones para encontrar la solución.

El primer grupo de doctrinas afirma que el poder, que la soberanía corresponde al individuo o individuos que la detentan; esto es a los gobernantes, dicha doctrina la podemos situar en la absolutista que considera a la soberanía como una cualidad inherente a los gobernantes.

Otra corriente doctrinaria considera como Rousseau, que la soberanía reside en el pueblo, Duguit la critica al considerar que hay una dualidad entre la personalidad del pueblo y la de los gobernantes, y en consecuencia tendremos que definir las relaciones que existen entre ambas personas morales.

<sup>13</sup> Porrúa Pérez, Francisco. Opus Cit. pág. 348.

La tercera doctrina que examina Duguit, es la que sostiene que el sujeto de la soberanía es el Estado mismo en su unidad e indivisible, los representantes del pueblo no son los gobernantes, sino los órganos del Estado, persona soberana. Duguit no puede concebir la existencia de una persona que no tenga voluntad, y afirma, si fuese persona soberana el Estado, únicamente podría actuar con ese carácter y no podríamos explicarnos cuando actúa con la calidad o en la función de persona privada.

Duguit trata de encontrar los sujetos idóneos para ejercer la soberanía y al no encontrarlos, niega tal concepto.

Objeta además, que no es posible conciliar el poder superior, un poder que se encuentra por encima de todo, y además sujetar, encauzar, limitar ese poder que se ha dicho es supremo, por un orden jurídico, para el francés soberanía y sumisión al derecho son conceptos contradictorios, concluyendo que el Estado no es real sino sólo una abstracción, la realidad, dice, la constituyen los individuos que ejercen el poder, es decir los gobernantes y éstos no tienen el derecho de dar órdenes ni en su propio beneficio ni en el del Estado, lo que hacen es cumplir con el deber que les impone el orden jurídico a que están sometidos.

La soberanía no es una cualidad inherente a los gobernantes como personas individuales, ni es algo que tampoco exista en la comunidad considerada como pueblo.

La soberanía es una cualidad del Estado como tal y considerado como sociedad política, una cualidad del Estado, precisamente por serlo, que existe en interés y para provecho de éste, no de los gobernantes ni del pueblo como clase.

En cuanto al problema de precisar quién es el sujeto que ejercita la soberanía dentro del Estado, cuál sea el sujeto activo de ese poder soberano, es decir, quiénes y en qué forma integran el gobierno, es un problema que en realidad queda resuelto en la práctica, por las modalidades que adopte el régimen político que estructure constitucionalmente a un Estado concreto o determinado.

Por lo cual, la determinación del sujeto que ejercita la soberanía concierne, no al principio mismo de la soberanía sino a las modalidades de ésta en la práctica. La soberanía es una característica del Estado, inherente a su ser mismo, el Estado en este sentido no tiene un derecho de soberanía, sino que es soberano.

El Estado, no obstante ser persona, por ser distinta su per-

sonalidad de la de las personas físicas, no tiene una voluntad en el sentido de la voluntad que tienen las personas físicas. Pero tiene a sus servicios gobernantes que ejercen la soberanía, y esos gobernantes sí son personas físicas y por el hecho de serlo, sí tiene voluntad y ejercerán la soberanía haciendo uso de esa libertad, no como un derecho que les corresponde como personas físicas, sino como órganos del Estado soberano dirigiendo su actividad no en su propio beneficio, no en provecho de sus intereses particulares de personas físicas, sino en beneficio del Estado mismo. Ejercitarán la soberanía encauzando la actividad del grupo social hacia la consecuencia del fin específico del Estado, hacia la obtención del bien público.

Lo verdadero es que los gobernantes, por el hecho de serlo, tienen calidad de dar órdenes y esa calidad se deriva de que son los órganos de la soberanía, carácter que es esencial del Estado.

La soberanía es esencial al Estado, pero para que podamos calificar a un grupo social como Estado tiene que tener dentro de sí un poder soberano. Si su poder de mando se encuentra subordinado, entonces tendremos ante nosotros a un grupo diferente, por lo tanto en esa hipótesis, no existe un Estado soberano.

Existe jerarquía y en lo alto de esa jerarquía, en la cúspide del poder, se encuentra la soberanía.

El bien público, fin del Estado, tiene por su calidad general un rango superior al bien particular o individual, la idea del bien público contiene en potencia la idea de soberanía. El organismo que tiene a su cargo obtener la paz y la tranquilidad, la creación y el cumplimiento de las leyes, tiene que tener un poder, un mando que le permita imponer de manera obligatoria sus decisiones.

El poder soberano que le corresponde al Estado en vista del bien público, que le incumbe realizar, tiene su fundamento y su potencia derivados de esa finalidad. Pero, a la vez, su competencia se encuentra delimitada por el marco impuesto igualmente por su fin específico.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El Estado también persigue un bien común, que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser, bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien perseguido por el Estado es el bien público.

La soberanía es un poder relativo a las cosas del Estado; es decir, que fuera del bien público temporal, fuera de sus funciones encaminadas a lograrlo, el Estado ya no es soberano, porque ya no es competente. El Estado sólo es soberano dentro del campo mismo de la esfera en que debe de desarrollar su actividad, fuera de esa esfera la soberanía, ya no existe.

En cuanto a la actuación de la soberanía dentro de su propia esfera, dentro de la esfera temporal y pública, importa también precisar cuál ha de ser su manifestación y examinar su situación respecto del orden jurídico.

La soberanía significa la existencia de un poder supremo que implica el derecho, no de someterse a ninguna regla, sino de dictar y aplicar las conducentes a la obtención del bien público, encaminando su actividad precisamente dentro de los senderos dados por esas normas.

El bien público temporal, que justifica la soberanía del Estado determina, al mismo tiempo, su sentido y su límite. Su competencia ya está prefijada por el fin específico que se deriva de su misma realidad existencial y, por ello, no tiene ningún poder para extenderlo, restringirlo o rebasarlo. Sus órdenes no son legítimas sino en cuanto están condicionadas por su fin y permanecen fieles al espíritu de la institución.

El Estado es una institución de competencia delimitada por su finalidad específica. Su soberanía sólo puede existir, lógicamente, dentro de esos límites. Pero, colocada dentro de ellos, rectamente ordenada, esta soberanía es absoluta. Es un poder supremo, colocado dentro del campo propio de la actividad estatal.<sup>15</sup>

Enmarcando a la soberanía de una manera objetiva existen límites que provienen de la misma naturaleza del Estado, que se derivan de su fin y de su sumisión.

Estos límites son establecidos, son precisados por el derecho, al cual el Estado se encuentra sujeto y al que no puede renunciar sin apartarse de su misma constitución esencial. Este derecho que da estructura al Estado, que norma su actividad, constituye una rama especial con características definidas.

<sup>15</sup> Es necesario dar una definición de Estado: El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

Un Estado sin poder soberano es inconcebible, y un Estado con poder soberano que no está sometido al derecho no es tal Estado. La soberanía queda limitada a su esfera de competencia, a la esfera de competencia del poder estatal. Y esta esfera de competencia se determina, a su vez, por el fin del Estado, y sus contornos, sus cauces son las normas jurídicas. Existe un límite negativo de la competencia, constituido por lo temporal y lo público, por lo cual el Estado no puede inmiscuirse en la esfera individual, ni aún en los intereses exclusivamente privados; pero al lado de este límite negativo, debemos encontrar la esfera propia de acción de la soberanía, debemos encontrar una norma positiva de su actividad, una norma positiva de la soberanía, y esta norma positiva consistirá en la realización del bien público.

Los pensadores liberales consideran que el Estado debe limitarse a establecer el orden y la justicia, dejando el libre desarrollo de la actividad individual como el mejor medio de lograr el bien público.

Los socialistas, por el contrario, preconizan la intervención del Estado, limitando la actividad individual, imponiendo normas y controles a la actividad individual.

Esa esfera de autonomía de la persona humana, constituida por su dignidad y su libertad esenciales, es un límite a la soberanía, un límite que no puede ser traspasado por este poder. Pero en todo lo restante, en la esfera propia de su competencia, la soberanía debe tener plena actividad y desarrollo y todas las facultades encaminadas hacia la obtención del bien público.

La primera y más importante de las actividades la constituye la relativa al cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de organizarse para realizar sus funciones, y así, debidamente estructurado, facilitar el ejercicio del poder, el ejercicio de la soberanía. Una vez organizado el poder público, la soberanía se manifiesta por medio de la actividad de este poder enfocada hacia la obtención del bien público por medio de la verificación de las funciones legislativas, administrativas y judiciales que le corresponden, y que tiene como contenido precisamente la realización de todo lo necesario para obtener la finalidad del Estado.

Esa sumisión del Estado al derecho se verifica en beneficio del bien público, es decir, del bien del Estado como institución y del bien particular de los ciudadanos.

De la posición de superioridad del Estado respecto de los

particulares se derivan principios de moral que rigen sus relaciones.

El Estado, en razón de sus funciones, en razón de su fin, puede exigir de los particulares sacrificios y prestaciones que un particular no puede exigir a otro particular. Pero ese derecho del Estado le hace tener, en forma correlativa, un deber que se denomina de justicia distributiva, que consiste en distribuir en forma equitativa entre los ciudadanos esas cargas, esos deberes.

En vista de la imposibilidad de determinar de antemano, con precisión absoluta, esos límites, los límites de la soberanía, los límites del poder estatal, surge el problema de fijar esa competencia donde actúa. Pero surge el problema de decidir quién puede calificar si su actuación es correcta, si la actuación de la soberanía ha tenido lugar precisamente dentro de la esfera enmarcada por esos límites, esto acarrea dos posibles soluciones.

La solución supranacional consistiría en someter a juicio la conducta del Estado, buscando un organismo superior que califique o controle su conducta, ésta, tiene un aspecto negativo, que consiste en poner un dique a la actuación de otros poderes dentro del campo propio de su competencia particular.

La otra solución sería la interna, que busca, dentro del interior del Estado, dentro de su misma estructura, un posible control de su recta actuación, consiste en atribuir al grupo, es decir, a los ciudadanos, ese control, haciendo responsable ante ellos a los gobernantes, esta solución carece de efectividad.

Otro sistema consiste en limitar al poder no concentrándolo en un solo órgano, sino repartiendo su ejercicio entre varios. En la práctica este sistema es adoptado por numerosas constituciones que establecen la llamada división de poderes con la existencia de cuerpos legislativos, con órganos ejecutivos y con el poder jurisdiccional, como es el caso de nuestro país, en donde aparte de este sistema de reparto del poder atribuyéndolo a varios órganos, existe un control jurisdiccional, existe el control que se llama Juicio de Amparo, cuya función se refiere a confrontar aquellos actos de los gobernantes que no se ajusten a las leyes, e incluso a la confrontación de éstas mismas, de las leyes, con las normas supremas en jerarquía, que son las constitucionales.

Dabin afirma que este sistema que es incompleto, pues sólo conoce de los actos positivos y no de las omisiones. Se puede controlar una ley, una actividad, pero no puede controlarse una

abstención de los gobernantes. No obstante, repetimos, el control jurisdiccional me parece un gran adelanto y significa un medio de controlar la actividad desorbitada de la soberanía. Pero a pesar de lo anterior, tiene ciertos inconvenientes, siendo uno de ellos consistente en que todas sus decisiones, por el hecho de ser jurisdiccional, tienen que basarse en las normas jurídicas positivas y, debido a esta necesaria sujeción a una norma, no existe la suficiente elasticidad que debe de caracterizar a la actividad estatal en la obtención del bien público.

Por otra parte existe el peligro de que al convertirse un órgano jurisdiccional en vigilante de la actuación de otros poderes, vea elevada su jerarquía de tal suerte que crea un desnivel político en su favor, y en esa forma elimine las ventajas inherentes a la distribución de la soberanía entre varios órganos.

Aun cuando se combinen o se sumen estos sistemas de control de todas formas se encuentran imperfecciones, pues habría que descubrir un medio que permitiera la supervisión y el enderezamiento de todas las actuaciones y omisiones de la soberanía en cualquiera de sus manifestaciones legislativas, administrativas y judiciales.

Pero debemos de tomar en cuenta que esa limitación no es algo que derive de la libre voluntad del Estado o de los gobernantes, sino que es una realidad inherente a su propia estructura, a su naturaleza. La autolimitación se encuentra en su ser mismo del Estado, en la peculiaridad de su existencia y no en su acción voluntaria. Toda su actividad ha de desarrollarse precisamente dentro de los canales señalados por esas normas, como una manera de ser que deriva de su naturaleza.

Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas e instituyó frente al poder, ciertos derechos de los ciudadanos. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos. La supremacía de la Constitución federal sobre las leyes del Congreso de la Unión y sobre los tratados consta en el artículo 133 de nuestra Constitución.

La obligación de los funcionarios públicos de respetar la supremacía de la Constitución se infiere del artículo 128, según

el cual: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Cuando nuestra Constitución dice en el primer párrafo del artículo 39 constitucional, que: "La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo", asienta una verdad. El artículo 41, dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

Hoy nadie pone en tela de juicio que el origen del poder público está en el pueblo y que su monopolio corresponde al Estado. En cuanto al origen del poder, hasta los regímenes de dictadura, lo mismo los facistas que los comunistas, han necesitado invocar siempre la voluntad popular como fuente y justificación de su existencia.

El origen de toda autoridad pública y el monopolio de esa autoridad por el Estado, nos ha permitido llegar a la sustancia de nuestra organización política, que consiste en la superioridad sobre todos y cada uno de los órganos del poder, de la ley que los crea y los dota de competencia.

La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y por último la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.

Crear y organizar a los poderes públicos supremos dotándolos de competencia es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución.

De ahí que la estructura de nuestra Constitución, se sustenta en dos principios fundamentales, a saber, la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio, como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias. El primer principio obliga a enumerar en la Constitución ciertos derechos de los individuos, llamados fundamentales que expresamente se sustraen de la invasión del Estado, tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías; derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos. La parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de dogmáticos, nuestra Constitución designa tales derechos con el nombre de garantías individuales.

## C) LA FORMA DE GOBIERNO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

### a) *El Sistema Representativo*

Según la Real Academia de la Lengua: "Gobierno representativo es aquel en que, bajo las diversas formas, concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de las leyes". La democracia representativa tiene com base esencial la idea de que la mayoría ciudadana expresa su voluntad por medio de sus representantes.

Durante más de un siglo la representación política, dio lugar a grandes ilusiones dentro de la democracia burguesa y puede decirse que dominó en la mayor parte de los Estados modernos. Implica según Paolo Biscaretti, la participación del pueblo en la realización de las funciones estatales, posteriormente se hizo necesario recurrir al artificio de confiarlas sólo a algunos individuos elegidos como representantes de toda la colectividad popular.

En la mayor parte de los regímenes constitucionales surgidos durante el siglo XIX, se recogió el principio de la democracia representativa, según expresan muchas cartas fundamentales, entre otras la mexicana, cuyo artículo 41, señala que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática. . .". Sin embargo, sus propios sostenedores la desvirtuaron, primero con el sufragio restringido, que no permitió una auténtica representación popular. Después con un sistema masivo de propaganda y otros subterfugios, para evitar la verdadera expresión de lo que Rousseau llamó la voluntad general.

A menudo se afirma que la antigüedad no conoció la idea de representación, cosa que no es completamente cierta, pues cuando en Grecia y en Roma se excluyó a la asamblea popular y al consejo, se echó mano de la idea de la representación. El pueblo de la República de Mantinea, nos dice Aristóteles, se mostraba satisfecho porque nombraba a los electores, quienes a su vez elegían a los magistrados.

Ulpiniano nos enseña cómo el principio romano absorbió todo el poder y por tanto fue el representante único del pueblo. El senado romano se ostentó siempre como representante de los ciudadanos romanos.

A fines de la edad media se conoció el contrato de represen-

tación en los municipios y corporaciones, y fue en ellos donde la idea de representación empezó a evolucionar, al separarse definitivamente la persona del representante de la del representado.

En el siglo XII existió en Inglaterra un parlamento, pero en aquel entonces los delegados de las ciudades y aldeas recibían de sus electores instrucciones precisas del sentido de su actuación, y al regresar a sus ciudades rendían exacta cuenta de cómo habían rendido su mandato. Este sistema se completaba con la remuneración que los delegados recibían de los electores. A partir del siglo XVII los representantes no recibieron su paga del pueblo, lo que representó su independencia y el nacimiento del sistema representativo actual.

En 1583 se publicó el libro de Thomas Smith, en el cual asentó el pensamiento de que todo inglés estaba representado en el parlamento, o sea que estaba presente por medio de sus representantes.

Recordemos que en Francia hubo una idea cercana del mandato imperativo, con los llamados cuadernos, en los que los diputados franceses, que acudían a los Estados Generales llevaban lo que se ha denominado una representación jurídica de voluntades, con base en un mandato. Esto fue un obstáculo al surgir los modernos parlamentos, por lo que pronto esta teoría fue abandonada. Este mandato fue prohibido por la propia Francia en tiempos de Luis XVI, con el objeto de dar mayor libertad a los representantes ante los Estados Generales.

En 1736, Maffei, escribió su obra: "Consiglio Político", donde analiza el sistema representativo, la conclusión de la obra de Maffei, estriba en afirmar que la idea de la representación ha ejercido su influencia en dos direcciones: una, que podemos calificar de positiva, a favor de la democracia, y otra negativa, que ha sido el freno y límite de la propia democracia.

Respecto al fundamento jurídico de la forma representativa, se considera, modernamente, que se encuentra en el proceso electoral que se usa en la nominación de representantes ante las cámaras o asambleas legislativas, pero esta vinculación instintiva sucede, aunque por lo general no conscientemente, más que nada apoyándose en los motivos históricos que arrancan de las doctrinas todavía no completamente abandonadas del mandato y de la delegación de poderes por parte de los ciudadanos electores.

El sistema representativo de gobierno exigió una fórmula en la que el pueblo tuviera representación. Es a través del sufragio cómo se obtiene la participación popular en la gestión de los intereses de la colectividad. A través de este proceso, cuando se trata de la función electoral, los ciudadanos hacen la elección de aquellos individuos que, a nombre de la nación, van a desempeñar los cargos de carácter electivo.

El sufragio se clasifica en universal y restringido. El primero ha sido la aspiración general durante décadas y se consagró en la expresión, un hombre un voto; el restringido o limitado, que se otorga solamente a un sector de la población, ha tenido diversas motivaciones, por razones de raza, de sexo, de instrucción, de religión.

También se ha clasificado el sufragio en directo e indirecto, en el primer caso los votantes eligen directamente a sus representantes o al funcionario motivo del proceso electoral. En el segundo, la votación se hace a favor de electores, los que a su vez, hacen la elección definitiva. En algunos casos la elección indirecta se hace en segundo o tercer grado, en razón de que existe más de un intermediario.

Cuando se advirtió que a pesar de haberse llegado al sufragio universal, no se logró la verdadera democracia representativa, en vista de que el proceso de elección mayoritaria era insuficiente para atender los problemas básicos de los grandes conglomerados, se produjo el descrédito de la democracia formal, de libertades políticas, y se pensó que más importante que la igualdad ante la ley era la igualdad económica.

La fijación del sistema para recoger y determinar los resultados electores entraña dos intereses, a saber: la distribución territorial del sufragio y su organización política. Mediante la primera se establece la relación de número de representantes con la población y con el número de electores. Los objetivos que parecen perseguirse son dos: la proporcionalidad entre los representantes y la población; y la adaptación de la función electoral a la distribución geográfica de las ideas o las formas sociales de la población. Los sistemas principales ideados para hacer este acomodamiento territorial son los siguientes: división del territorio en distritos uninominales teniendo en cuenta, la proporcionalidad de la población, la adaptación de la función electoral a la estructura geográfica de la población; escrutinio o voto de lista que consiste en la distribución de la Nación en grandes

circunscripciones territoriales, correspondiendo al elector votar en lista, tantos representantes como los que la circunscripción total se atribuya.

Por este sistema se trata de borrar el carácter excesivamente local de la elección, para acomodarla a la organización de los partidos que formarán las listas, y por otro lado los partidos tendrán más oportunidad de participar en la vida legislativa de la nación.

El sistema mexicano se inclinó originalmente por la fórmula de mayoría, con la elección uninominal por Distrito, triunfando el que obtenga mayor número de votos en la circunscripción; en cuanto a la población para elegir diputado, varía de acuerdo al aumento de la población y en consecuencia también para formar un Distrito, desde sesenta mil hasta un cuarto de millón, sistema que estuvo vigente hasta 1976 pero en 1978 se hicieron reformas constitucionales para que al año siguiente el proceso electoral y la integración de la Cámara de Diputados fuese distinta.

El procedimiento electivo en el Senado fue distinto aceptándose la idea de que en el sistema federal no debe haber diferencias entre las entidades, por lo que, se establecieron dos Senadores por cada Estado, la integración semiaristocrática de las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, desacreditó al Senado, por lo que fue suprimido por los constituyentes de 1857.

El sistema de votación indirecta, establecido por la Constitución de Cádiz en 1812, estuvo en vigor en México hasta el presente siglo, a pesar de que en Yucatán, Rejón logra que se estableciera la votación directa de los representantes, y de que Ignacio Ramírez, Zarco, y otros distinguidos liberales lucharon en 1856-57 por la elección de modo directo, esto no se logró sino hasta después de 1910, bajo las influencias de las ideas democráticas de Francisco I. Madero.

El principio de la elección de diputados, por sufragio universal y directo, quedó establecido en la Constitución de 1917; y el sistema de mayoría uninominal por Distrito, se usó desde el siglo pasado. Al siguiente año de entrar en vigor la Constitución de 1917 se estableció una ley sobre partidos políticos, no siendo hasta 1946 cuando estos organismos recibieron mayor relevancia.

El sufragio mexicano ha operado, además de su carácter universal, respecto a los varones, y exclusión de las mujeres, con

graves deficiencias; el otorgamiento pleno del voto a la mujer se hizo por iniciativa en diciembre de 1952 legalizándose al año siguiente, con derecho a votar y ser votada, como se encuentra redactado en el artículo 34 constitucional.

La teoría de la representación clásica tuvo y tiene notas características, siendo las siguientes: el representante es de todo el pueblo, en su actuación independiente de sus electores es pagada por el Estado y no por los electores, quienes no pueden hacer renunciar al diputado mediante la concepción de revocar el mandato, el representante no tiene porqué rendir informe o cuenta a los ciudadanos que lo eligieron y su elección se basa en el principio del voto individual, logrando la curul quien acumuló la mayoría de votos en un distrito determinado.

La historia constitucional mexicana ha seguido el principio de la representación clásica, que se reafirma en la Constitución de 1917, cuyo artículo 51 dice: "La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente". El artículo 56 se refiere a los Senadores, mismo que a la letra dice: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

Es tiempo ya de exigir a los representantes del pueblo cuál fue su desempeño del cargo que se le confirió, sea esto, tanto durante su encargo como después, y esto sea para salvar a la democracia del abismo del abstencionismo.<sup>10</sup>

## b) *El Sistema Federal*

Etimológica, conceptual y constitucionalmente, federación es unión, el grado de fusión entre los Estados determina la Confederación y la Federación, puede ser menor o mayor, en el primer caso está la Confederación y en el segundo la Federación.

Se dice que en la Federación los Estados pierden su soberanía exterior mientras que en la Confederación los Estados no la pierden. La Federación en cambio, tiende a contrario sensu

<sup>10</sup> En México el abstencionismo ha aumentado últimamente, en 1979 representó el 50.4% de los votantes.

de la Confederación, en la Federación los Estados, aun cuando son centros políticos y no meramente organizativos y administrativos, se encuentran como partes formando un todo, este todo que los envuelve y representa por medio del pacto federal en la unión política integral.

La existencia de Estados libres y autónomos, la determinación de unirse, la cesión de facultades expresas de los Estados, la ausencia de soberanía tanto en ellos como en éstos, por la existencia de facultades expresas y la dualidad de las órdenes estatal y federal son los lineamientos básicos del sistema federal. Los Estados libres y autónomos son el ingrediente, no dándose la soberanía por ser imposible, ya que de darse, sería una liga de Estados o una Confederación con su gobierno cada uno enteramente independiente, con la variedad de consecuencias, fundamentalmente en la conducción de sus relaciones internacionales.

El Pacto Federal, o pacto de unión, implica lógicamente la libertad de asociarse en un todo jurídico-político, y de no existir la libertad tendríamos no una Federación, sino otra figura jurídica.

Finalmente los Estados, por ser libres y autónomos tienen su Constitución y gobierno propio, y por ende su propio orden político constitucional. La Federación igualmente tendrá su propio orden constitucional y político, se suele decir que ambas órdenes son iguales, sin embargo, no hay tal, los Estados han creado la Federación, y la han dotado de un régimen superior a los Estados, el artículo 133 de nuestra Constitución no deja dudas, existe una supremacía federal. Las entidades federativas han sido el escaño, para que ascienda a las alturas el Estado Federal.

Nuestra Constitución considera al federalismo como una forma de gobierno.

El federalismo nace en Estados Unidos de América, con la Constitución de Filadelfia de 1787; el plan de Albany de Benjamín Franklin, el primer Congreso Intercontinental de 1765, el Primer Congreso Continental de 1774, y el Segundo Congreso Continental de 1775, constituyen los inicios del sistema federal.

Cuando en una Federación los poderes Federales, fundados en el Pacto Federal, ejercen la supremacía constitucional federal se destruye ipso facto la federación como gobierno en

común, para manifestarse como una centralización totalizadora de la vida de los Estados miembros.

Recibimos por primera vez en los albores de nuestra independencia, siendo el acta constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, como origen mexicano del sistema federal. El Federalismo nacido de la Constitución de 1824, reimplantado por el Acta de Reforma de 1847, después de la efímera vigencia centralista de las constituciones de 1836 y 1843, se inserta definitivamente en la Constitución de 1857.

Al consumarse de independencia de 1821, no eran varios los Estados que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato. Los diputados al Primer Congreso Constituyente reunidos en 1822 no representaban a entidades autónomas, ni siquiera las entidades de la América Central que no habían pertenecido a la Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso.

Disuelto por Iturbide el Primer Congreso Constituyente, estalló la rebelión de Casamata, encabezada por Santa Anna. Fue entonces cuando se agitó la opinión pública por los jefes rebeldes, despertando la ambición de las diputaciones provinciales, creadas por la Constitución Centralista de Cádiz. A la caída del Imperio, y reinstalado el constituyente, algunas de las provincias exigieron imperiosamente la implantación del sistema federal, amenazando con la segregación. El 12 de junio de 1823 el Congreso emitió, lo que la historia de derecho constitucional conoce con el nombre de "Voto del Congreso", estableciendo por tal motivo el sistema federal por el voto del Congreso, los Estados tuvieron vida propia al enumerarlos una ley posterior. El Segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 31 de enero de 1824, expidió el acta constitutiva, cuyo artículo quinto estableció la forma federal de gobierno y el séptimo enumeró los Estados de la Federación.

En lugar de que los Estados hubieran dado el acta, el acta engendró a los Estados. Pero de ahí en adelante cuántas veces se ha establecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado.

La Constitución de 1917 es la tercera Constitución con ca-

rácter federal, el acta de reforma sólo reimplantó la vigencia de la Constitución de 1824, siendo ésta la primera con su antecedente inmediato en el acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, y la de 1857 la segunda.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado definitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones.

Es tiempo de reforzar a las entidades federativas para así reforzar a la federación.

### c) *Su Naturaleza Jurídica*

Tratar de hallar la naturaleza jurídica del sistema federal, es decir lo que esto es, es delimitarlo, circunscribirlo en el amplio panorama de las instituciones jurídico políticas.

Vamos a recorrer los pensamientos de los que a nuestro juicio representan las corrientes más comentadas con respecto a la naturaleza jurídica del sistema federal.

Alexis de Tocqueville, de nacionalidad francesa, realizó un análisis del sistema federal, muy diferente a las organizaciones europeas de su tiempo. El mérito de Tocqueville radica en haber sido el vulgarizador de la nueva estructura, en haber llamado la atención de los europeos sobre el nuevo sistema. Tocqueville se encontró con la existencia de Estados federados soberanos, ya que dentro de sus competencias eran la instancia decisoria suprema; pero además encontró que había otro soberano, la federación, ya que ella era dentro de su competencia la instancia suprema, por lo cual la soberanía se hallaba dividida, una parte de ella pertenecía a la federación y otra parte a las entidades federativas. A esta teoría se le llamó de la cosoberanía, ya que tanto la federación como las entidades federativas son soberanas dentro de su competencia, es decir, poseen una parte de la soberanía.

Importante es saber cuáles son las competencias de éstas, pues en ellas se delimita la parte de la soberanía que posee cada una de ellas.

Tocqueville, determinó que esta distribución de competencia se podía realizar en tres formas, siendo las siguientes: la primera enumerando las competencias de la federación como las

de las entidades federativas, el segundo sistema, consiste en indicar las competencias de los Estados, anotándose que cualquiera otra cuestión la resolvería la federación, y el tercero, se señala a la federación cuáles son sus atribuciones y todas las demás competencias recaen en los Estados, ya que ellos son los titulares originarios del poder público.

La teoría de Calhoun persiguió una finalidad concreta: justificar la separación de los Estados del Sur de Norteamérica; y la teoría de Seydel tuvo también esa misma meta.

La base de estas teorías es la indivisibilidad de la soberanía, de lo que concluyen que si la federación es la soberana, los Estados no existen, pero si al contrario, los Estados son los soberanos, la federación no es luego, y por lo tanto no puede tener existencia.

Tanto Calhoun como Seydel creyeron que el Estado Federal y la confederación descansaban sobre un tratado el cual era concertado por los Estados particulares, esta falsedad los hizo afirmar, que todos los Estados federales son simples confederaciones de Estado. Afirmaron que el Estado Federal no existía, esta aseveración les permitió concluir que las competencias federales no son más que competencias delegadas por los Estados particulares y ejercidas por ellos, de lo cual se derivan dos consecuencias: el derecho de anulación y el derecho de segregación, por el primero los Estados pueden anular todos los actos de la federación que consideran contrarios al pacto federal, y por el segundo, un Estado puede decidir libremente cuándo va a abandonar la unión.

Para Jellinek, hay Estados soberanos y no soberanos, luego para él, soberanía no es nota esencial del Estado, pero sí son las relaciones de dominación. Pero un Estado no soberano sólo puede existir asociado a otro que sea soberano. Define el Estado Federal, como un Estado soberano formado por una variedad de Estados, pero estos Estados miembros no son soberanos, a pesar de que la Constitución atribuye a los órganos de esos Estados una participación mayor o menor en la soberanía o sea en el ejercicio del poder.

Podemos resumir la teoría de Jellinek, diciendo que la federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella las características de Estado. Jellinek se plantea el problema de por qué un Estado miembro no puede abandonar la unión; a lo que responde, que es imposible jurídicamente

porque se basa en la convicción, fundada sobre un hecho histórico.

A fines del siglo pasado Wilson, quien fue Presidente de los Estados Unidos, escribió el libro "Estado", donde expuso una teoría nueva sobre el Estado Federal.

Wilson afirma que al crearse la Constitución Federal se quería una unión débil, no se deseaba sacrificar la autonomía de los Estados particulares, pero durante el siglo XIX diversos acontecimientos perfilaron la nacionalidad norteamericana y ello trajo consigo un cambio en la manera de ser de los hombres.

"La idea de la importancia de los Estados miembros fue substituida por el concepto de Nación, la idea de Nación como unidad fue lo que permitió formar un vínculo de solidaridad entre hombres de pensamiento, costumbres, religiones, lenguas y razas tan diferentes. Y esta idea de Nación, afirma Wilson, realizó el cambio, en lugar de mirar al gobierno de los Estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, los empezaron a considerar como dos partes de un mismo gobierno, o sea, se deja ver al Estado federal como dos Estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado Federal es un solo gobierno, pero doble, es decir, la naturaleza del Estado Federal es ser un gobierno doble".<sup>17</sup>

El planteamiento que hace Wilson tiene importancia, pues ya no se considera al Estado Federal como dos Estados ni como dos gobiernos, sino como una unidad formada por dos partes distintas pero no separadas.

Jean Dabin ha expresado la teoría del Estado Federal como una forma de descentralización, la principal ventaja de la descentralización la encuentra Dabin en que se aligera a la Federación de una serie de tareas de interés público que las autoridades locales realizan mejor que ella con más competencia y menores gastos.

Dabin al hablar del Estado Federal, afirma que se parece al Estado Unitario en que es un Estado Único, por lo cual sugiere que se hable de sistema de gobierno federal, o sea que los Estados particulares, en los límites de su competencia, actúan con independencia, pero además intervienen en el gobierno central como en el caso de la integración de los poderes de la federación.

En un Estado Federal, las entidades particulares poseen las siguientes características: tienen todas las funciones del poder

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge. Opus Cit. pág. 187.

gubernamental y administrativo, comprendiendo las funciones legislativas y judiciales; dentro de su competencia ejercen el gobierno con exclusión de toda vigilancia y conservan la facultad de organizarse a sí mismos y regular su propia Constitución.

Dabin especifica que los Estados particulares no son soberanos, ya que numerosas materias del bien público que interesan a sus habitantes y a su territorio, están completamente sustraídas a su competencia.

Lo que caracteriza al Estado Federal es una gran descentralización política, la cual emana de la Constitución, obra del pueblo; luego el pueblo es quien atribuye las competencias federales y locales.

Hans Kelsen, por otro lado, afirma que la nota esencial del Estado es la descentralización. Dice que en el Estado Federal hay que distinguir varios elementos, a saber: la Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio, o sea que el Estado Federal es la personificación de la Constitución, el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas.

La Constitución divide las competencias entre la federación y las entidades federativas y éstas dos esferas son órdenes parciales delegadas. La Constitución es quien señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas otorgándole a la primera validez normativa sobre todo el territorio y a las segundas una normatividad limitada a ciertas partes de ese territorio. La Federación y las entidades federativas están vinculadas y no hay entre ellas ningún vínculo de subordinación, y por lo tanto éstas deben su existencia a la Constitución.

Para Kelsen el Estado Federal es similar al Unitario, siendo la noción de descentralización lo que diferencia a un Estado de otro. En tanto que el Estado Federal la descentralización se refiere al poder mismo, y las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, en el Estado unitario hay divisiones que únicamente son administrativas, y no implican descentralización política, ni disfrutan de autonomía constitucional.

En el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados. Esos órdenes existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden actuar.

Dentro del campo de la competencia de las entidades federativas se encuentra la atribución de otorgarse su propia Constitución para organizarse libremente en su régimen interior que desde luego no puede ser contrario a las normas de la Constitución general, o sea que las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la Constitución.

Además las entidades federativas tienen hasta cierto punto aseguradas sus facultades ya que las reformas constitucionales se deben de realizar tanto con la intervención de las entidades como de la federación, de esta forma se garantiza su existencia ya que la voluntad de las entidades federativas es indispensable para cualquier modificación a la Constitución.

De lo anterior se desprende que las características de un Estado Federal serían las siguientes: una Constitución que crea dos órganos delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados; el de la federación y el de las entidades federativas, las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interior, las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y las entidades federativas intervienen en el proceso de reformas constitucionales.

El artículo 40 expresa que México es un Estado Federal por voluntad del pueblo, y que este Estado está constituido por Estados libres y soberanos, pero unidos en una federación, la tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es la tesis de cosoberanía que tanto la federación como los Estados miembros son soberanos.

El artículo 115 constitucional dice: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...".

Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40 constitucional, con las mencionadas en el encabezado del artículo 115 de nuestra Carta Magna, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado Federal.

#### d) *La Distribución de Competencia*

El Estado Federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados. El Estado Unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados sino que previamente deberán ser aceptados y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndole así la autoridad de su soberanía. En la Federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservando para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparecen la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas.

Esta diferencia de sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de a quién corresponde determinada facultad. En el sistema federal, está integrado por facultades expresas que se le restaron a los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema.

Lo anterior nos lleva a señalar que entre ambas entidades existe una clara delimitación o que en materia constitucional se llama distribución de competencia. Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegan ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes, de esto nos habla el artículo 124 de nuestra Constitución: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

El artículo 115 establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, en estas circunstancias se advierte que al

igual que en la federación, en los Estados se cuenta con los tres poderes.

Normalmente se dice que las facultades expresamente conferidas a la Federación, y que por eso se llaman expresas, se encuentran a lo largo de todo el artículo 73 de nuestra Constitución, pero a contrario sensu, también las tenemos en los artículos 117 y 118 de nuestra Carta Magna, al prohibir a los Estados, automáticamente se depositan en la Federación.

Existe por tanto una delimitación de competencia entre la Federación y los Estados miembros. Así podemos hablar de materias exclusivas cuya legislación y en algunos casos la ejecución, pertenece exclusivamente a una entidad, sea a la Federación o a los Estados. De acuerdo a lo anterior existen materias que corresponden a la Federación, pero en cuya ejecución a veces las realiza la propia Federación y en otros casos se deja a los Estados; hay materia cuya ejecución y legislación corresponde a los Estados, y por otra parte se habla de materias concurrentes, o sea de aquellas que pueden ser reguladas tanto por el gobierno federal, como por los Estados miembros.

En lo relativo a la distribución de competencia, entre los Estados y la Federación, cabe distinguir las facultades explícitas, o sea las que expresamente se le han concedido al régimen federal y que se enumeran en las XXX fracciones del artículo 73 de nuestra Constitución y en otros preceptos, pero para la realización de todas estas facultades el propio Congreso de la Unión tiene una facultad más que establece la última fracción, misma que a la letra dice: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Las facultades expresas además de las que contiene el artículo 73 constitucional, están expuestas en numerosos preceptos, tanto de la organización de los poderes, como del funcionamiento de los mismos, y que en los subsecuentes capítulos serán tratados.

Las facultades implícitas son todas las facultades potenciales que pueden servir de instrumento o medio para realizar las facultades expresas. A las facultades implícitas de que nos referimos en el párrafo anterior al transcribir la fracción XXX del mencionado artículo 73.

Las facultades son expresas o explícitas para la Federación,

las implícitas también para la Federación, las reservadas para los Estados y las concurrentes son tanto de la Federación como de los Estados, es decir, concurren o coinciden en una misma materia la Federación y los Estados, el ejemplo típico es la educación.

Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medios necesarios para ejercitar algunas de las facultades explícitas.

Tena Ramírez enumera tres requisitos necesarios para que pueda hacerse uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin, entre la una y la otra, y el reconocimiento del Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesite.<sup>18</sup>

Para este autor opina que se acude a las facultades implícitas con el fin de justificar en forma constitucional la existencia de cierta ley para cuya expedición no tiene el Congreso la facultad expresa.

La importancia que tiene la repartición de competencias es grande pues si a un individuo lo lesiona en sus intereses una autoridad incompetente, tiene el Juicio de Amparo para protegerse, pero cuando las entidades federativas ven mermadas sus atribuciones por la actuación inconstitucional de la Federación o viceversa, existe un procedimiento denominado de litigio constitucional, cuyo objeto es amplio y dentro del cual cabe el conflicto de competencia.

El artículo 105 ~~de~~ constitucional dice: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados así como aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

El sistema según el cual la competencia de origen pertenece a las entidades federativas y la competencia delegada a la Federación se basa en un hecho histórico: al independizarse las colonias norteamericanas de Inglaterra, cada colonia era un

<sup>18</sup> Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 19 Ed. págs. 115-127.

Estado soberano y al constituirse el Estado Federal, las entidades particulares delegaron a la Federación un número determinado de facultades.

En México el Estado Federal sirvió para unir lo que estaba desunido, o sea, la situación de 1823, era similar a la de Estados Unidos.

El cumplimiento del principio de repartición de competencia garantiza la existencia del sistema Federal, si bien la Federación ha absorbido, a través de reformas constitucionales, competencias originalmente otorgadas a los Estados miembros.

El sistema que instituye la Constitución en punto a distribución de facultades entre los órdenes estatales y federales, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquélla.

#### D) REPUBLICANO

El término República ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología, cosa pública, hasta la particular y más concreto que le dió Maquiavelo, al oponer conceptualmente la República a la monarquía. El sistema que tiene en nuestros días fue formulado por el político florentino, quien al comienzo de su libro "El Príncipe", afirmó: "Todos los Estados, todas las dominaciones que tuvieron y tienen autoridad sobre los hombres, fueron o son repúblicas o principados", o sea que encontramos la antinomia moderna entre República y monarquía, que tuvo relevancia entre nosotros en el primer siglo de vida independiente.<sup>19</sup>

Desde hace mucho tiempo se hicieron clasificaciones atendiendo al criterio predominante del ejercicio del poder y sus aspectos exteriores. Existe, por tanto, una clasificación clásica, que distingue las formas según, que el ejercicio del poder se encuentre en manos de uno, de pocos o de muchos.

Desde Herodoto podemos encontrar tal clasificación, Herodoto definía la monarquía como el gobierno de un hombre, sin

<sup>19</sup> Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Edit. Porrúa. 1a. edición "Sepan Cuántos". pág. 1.

que tuviera responsabilidad ante otra autoridad; el gobierno de los pocos era la oligarquía o la aristocracia legal; por tanto que el gobierno de los muchos, lo que después se llamó democracia, él la denominaba isonomía, pero en la que los funcionarios era denominados por sorteo y estaban limitados en su autoridad por el derecho de todo el pueblo.

Platón sostuvo en su libro la "República", que no hay más que una forma de gobierno, porque el mando esté en manos de uno solo o en la de muchos. Las ideas de Aristóteles, tienen como fundamentación un doble punto de vista: el teleológico y el formal: el primero, su nombre lo dice, tiende los fines. De ahí la definición de formas puras e impuras. Todas las constituciones, gobiernos, hechas en vista del bien general son puras porque practican rigurosamente la justicia, y todas las que tienen el interés de los gobernantes, están viciadas en su base y no son más que la corrupción de las buenas: ellas se aproximan al poder del señor sobre el esclavo, siendo así que la ciudad, Estado, no es más que una de las personas que mandan, pero si es tan solo una persona y se atiende al interés general, nos encontramos con el reino o la monarquía, cuando gobierno más de uno pero no muchos, estamos frente a la aristocracia, en la que gobiernan los mejores y toman en cuenta los intereses del Estado y de los ciudadanos. Cuando la ciudadanía gobierna en vista del bien común, nos encontramos con la República.

De enorme interés es la tarea política de Montesquieu contenida fundamentalmente en su libro: "Del espíritu de las leyes". Para este doctrinario los gobiernos son, el gobierno republicano, **monarquía** o **despotismo**, el gobierno republicano es aquel en el cual el pueblo, en conjunto o sólo una parte de él, tiene poder soberano, el monárquico, aquel en el cual no sólo gobierna, pero por leyes fijas y establecidas, mientras que en el despotismo, uno sólo, sin ley y sin regla, hace todo según su voluntad y su capricho, afirma Montesquieu, que la democracia es la forma más difícil de gobierno.

Rousseau, quien también nos habla de la democracia, aristocracia y monarquía, reconoce que de estas tres formas de gobierno pueden resultar combinaciones de una multitud de gobiernos de tipo mixto. Por lo demás sostiene que no hay un gobierno simple, es preciso que un gobierno popular tenga un jefe.

Republicano es el gobierno en que jefatura del Estado no

es vitalicio, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El sistema republicano tiene como base el relevo del gobierno, la renovación periódica, y excluye por completo el carácter hereditario.

Es necesario advertir que el cambio sistemático en el gobierno se concentra solamente en el titular del Poder Ejecutivo, no importando que los titulares de los otros dos poderes registrasen una inamovilidad, como en el caso del Poder Judicial en México. Es tan amplio y abstracto el concepto de República, y en su contenido tan diverso, que puede admitir cualquier posibilidad de gobierno, incluyendo hasta la monarquía.

En México con excepción del Imperio de Iturbide y de la Invasión Francesa con el Imperio de Maximiliano, siempre ha sido República.

La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia. La democracia es efectivamente, conforme a su etimología el poder del pueblo, o el pueblo en el poder.

La democracia en Platón, a pesar de estar fincada en la libertad y en la igualdad por eso mismo es peligrosa, teme el exceso de la libertad que desemboca en el libertinaje, el cual a su vez genera la tiranía. En cuanto a la democracia recordemos el pensamiento de Aristóteles que líneas arriba hemos mencionado.

Dentro de la clasificación aristotélica, debemos entender que nuestra Constitución, Título II, Capítulo I, artículo 40 establece como forma de gobierno republicano democrático, puesto que el artículo 39 dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es precisamente lo que caracteriza a la democracia.

La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí misma y mantenga por consiguiente su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él.

Kelsen afirma que es libre aquella persona que se encuentra

sujeta a un ordenamiento jurídico y que además participa en él, o sea en su formación.

Si por una parte todos sin excepción están sometidos a la voluntad y al poder del Estado, por la otra no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan solo aquellos que gozan de capacidad cívica y que de hecho constituyen una minoría dentro de la población total sometida al poder del Estado: tal es el problema de la restricción del sufragio.

El sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; es la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general.

El derecho político, expresado mediante el sufragio, es derecho activo, considerando, según Rabasa, cómo los derechos que requieren de los sujetos capacidad funcional, y los pasivos requieren capacidad receptiva sin que intervenga su consentimiento ni el entendimiento del derecho. De aquí que el sufragio universal nunca puede ser efectiva y literalmente universal. Pero no obstante las limitaciones en el otorgamiento del sufragio, el principio democrático queda a salvo si aquellas limitaciones no afectan la igualdad política, que consiste en la identidad sustancial entre gobernados. La diferencia entre unos y otros se logra a través del pueblo, no frente al pueblo.

La selección para reconocimiento del derecho del sufragio tiene que hacerse conforme a bases generales, que suelen ser en las diferentes legislaciones la nacionalidad, la edad, el sexo, la instrucción, etc.

Según nuestra Constitución, en el artículo 35 Fracciones I y II, es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Son a su vez ciudadanos, conforme al artículo 34, los varones y las mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido los dieciocho años y tener un modo honesto de vivir. Examinando los requisitos anteriores diremos, que la nacionalidad mexicana se exige obviamente para evitar que ni siquiera en mínima parte se inmiscuyan los extranjeros en la vida nacional, y en lo referente a lo segundo, el artículo 46 del Código Penal para el Distrito Federal y Federal para todo el país, señala que la pena privativa de la libertad produce la suspensión de los dere-

chos políticos, aunque diremos que la misma Constitución no nos dice que se refiere a lo de modo honesto de vivir.

La discriminación en la función electoral debe tener por base exclusivamente el punto de vista de la aptitud cívica.

La democracia siendo el gobierno del pueblo y para beneficio de todos, pero también es imposible que todos participen en el gobierno, de aquí que el pueblo designe como representantes suyos a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de la representación, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno al régimen representativo. En el régimen representativo, la designación de los mandatarios puede hacerse de forma directa e inmediatamente por el pueblo, es lo que se llama democracia directa y se caracteriza por la participación congregada del pueblo creando la ley sin ninguna delegación. Pero puede sucederse que el pueblo elector no designe directamente a sus gobernantes, sino que lo haga por conducto de intermediarios.

Nuestra Constitución consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la República, pero hay un caso en que la designación de éste es indirecta, y es cuando faltando el titular del Ejecutivo, en las varias hipótesis que prevén los artículos 84 y 85, el Congreso debe nombrar al que lo remplace, en ese caso no son los electores primarios los que dan su derecho de voto para la elección del Ejecutivo, sino los diputados y senadores, en función de electores secundarios.

La democracia representa al gobierno ejercido por las mayorías en beneficio de todos y del bien común en lo político, la democracia permitió la libre intervención de las minorías, pero la decisión debe corresponder a las mayorías, según el principio mismo de la democracia donde nace el peligro de que la mayoría desdeñe sistemáticamente la opinión de las minorías o de que ésta obstruyera la opinión de las mayorías, mediante coaliciones transitorias.

Los electores no sólo votan por sí mismos, sino que lo hacen también por todos los que no votan, ya sea porque carezcan de capacidad cívica o simplemente porque se abstengan de votar. De allí que a menudo la representación legal no coincida con la realidad, lo que se traduce a un desacuerdo acarreado graves consecuencias en la vida política de un país.

## CAPÍTULO III

### LA DIVISIÓN DE PODERES

#### A) NATURALEZA DE CADA UNO DE LOS TRES PODERES

En México, siguiendo una tradición que se inicia en la independencia, se ha consagrado en el artículo 49 de nuestra Constitución General de la República, la doctrina de la división de poderes, como se estipula en el Capítulo I del Título III: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y se añade que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, los pensadores a quienes preocupó la división de poderes dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta.

La primera vez que se expresa la idea de la división del poder público es en el pensamiento de Aristóteles quien advierte la existencia de tres poderes: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados; y finalmente, los aplicadores e intérpretes de la ley, o sea el cuerpo judicial.<sup>1</sup>

También en Roma, Polibio, dedujo como mejor forma de gobierno la mixta, con tres elementos.

La edad media está dominada por el Papa, el Emperador y los señores feudales. El poder ejecutivo, el legislativo y el judicial se encuentran inermes en una sola persona. El Monarca al vencer al Papa dará nacimiento al soberano como rey del Estado moderno concentrando el más puro absolutismo en la historia.

Hasta entonces la diversidad de órganos y clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división de trabajo y tiene en consecuencia, un espíritu totalmente diferente

<sup>1</sup> Aristóteles. La Política, Edit. Espasa Calpe Mexicana. pp. 130-131.

al usado por los teóricos liberales de la separación de los poderes, en razón a que la sociedad esclavista a la moderna sociedad son totalmente diferentes.

El medio ambiente inglés de absoluta independencia del Poder Judicial, en el que se desenvolvió John Locke, determinó su pensamiento acerca de la división de poderes, corresponde a este pensador en su obra "Ensayo sobre el gobierno civil", el haber expuesto los lineamientos de la división de poderes. Considerado como el teórico de la Revolución Inglesa de 1688, señala la conveniencia de la separación de poderes y establece la distinción de los tres siguientes: al legislativo, al que le considera la mayor importancia y prepotencia; el ejecutivo, que debe de quedar subordinado al primero, y el poder federativo, al que le corresponde el manejo de las relaciones exteriores.

Se puede considerar a J. Locke como el primero que advierte su interés en el sentido moderno y para el respeto de los derechos del hombre tiene este principio, cuando afirma: "Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas".<sup>2</sup>

Cuando años más tarde Montesquieu llegó a Inglaterra, el Acta de establecimiento se había preocupado por la independencia de los jueces, problema que éste último en Francia había interesado al filósofo. Por lo que no es extraño que al evaluar la teoría de Locke, Montesquieu fijara su atención en los jueces. Montesquieu pensó que aunque la justicia es la aplicación de leyes, sin embargo, la aplicación del derecho constituye un dominio absolutamente distinto, en función del Estado naturalmente determinado por otras leyes. La novedad del filósofo francés con respecto a Locke, no así en relación a Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes, también reunión en un solo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores y las que miran la seguridad interior, asimismo, respetó la función legislativa, aunque sin advertir la intervención del rey.

Del propio Montesquieu, en su libro "El Espíritu de las Leyes", es el planteamiento de esta doctrina: "En cada Estado hay tres poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las

<sup>2</sup> Moreno, Daniel. Opus Cit. pág. 388.

cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”.

Y siendo más tajante el doctrinario francés escribió en su libro: “Es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar”.<sup>3</sup>

La tesis de Montesquieu parece con mayor claridad que la del filósofo inglés Locke.

Vemos que en Locke se habla de un poder federativo, en tanto que en el teórico francés señala el poder judicial, además no trata de hacer una mera distinción de funciones, sino en la medida con que esa separación es un factor en la defensa de las libertades, obsesión y preocupación fundamental del filósofo francés.

Inglaterra siguió fiel a su método y en ella para nada influyó Montesquieu, las demás naciones hicieron, no del método inglés, sino de las instituciones inglesas elaboradas con este método, el paradigma a que debería aspirar su organización política.

La realidad se sometía al ideal y en lugar de constituciones espontáneas y flexibles, se iban a expedir constituciones rígidas y escritas, donde quedarán fijados los pensamientos de Montesquieu.

Apartir de 1776, en que aparecen las primeras constituciones de los Estados que iban a integrar la Unión Americana, todos los documentos constitucionales de la Europa Continental y de América, acogen la división de poderes como elemento esencial de su organización. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se asienta esta categórica afirma-

<sup>3</sup> Montesquieu, Charles Secon, Barón de. Del Espíritu de las leyes. Edit. Porrúa. pág. 146.

ción: "Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución".<sup>4</sup>

Pasemos ahora a un análisis somero de la realidad mexicana y su evolución con respecto al principio de la separación de poderes en el orden constitucional mexicano.

La Constitución de Apatzingán ligó la idea de la soberanía con el principio de la separación de poderes, el artículo 11 de dicho ordenamiento legal decía: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares", esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La concepción de 1814 se resolvió de acuerdo a la teoría de Montesquieu, siendo en el artículo 44 en donde se plasma dicho pensamiento, mismo que dice: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el supremo tribunal de justicia".<sup>5</sup>

En esta etapa el poder o corporación predominante fue el legislativo, además de poseer un sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional de acuerdo a lo estipulado en su artículo 107. En este sentido se afirma que el ejecutivo se encontraba sojuzgado al Congreso, su única participación en la función legislativa, era un derecho de veto al igual que el supremo tribunal.

El acta constitutiva de la federación de 1824, representa para nuestra historia constitucional, un gran avance en cuanto a la separación de poderes, mismo que se encuentra redactado en el artículo 9 de dicho ordenamiento legal, y el cual decía: "El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo", marca con esto, el cauce que desde aquel tiempo han seguido todas nuestras constituciones respecto al principio de la separación de poderes. En las Bases Constitucionales de 1835 se encuentra en el artículo 4, en los proyectos

<sup>4</sup> Sánchez Viamonte, Carlos. Los derechos del Hombre en la Revolución Francesa, Edic. Fac. de Derecho U.N.A.M. pág. 149-160.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge. Opus Cit. pág. 200.

constitucionales de 1842 en el artículo 5, presentado por las mayorías y las minorías lo contenían en el artículo 27, en las Bases de organización política de 1843 se encuentra en su artículo 5, en la Constitución de 1857 es el artículo 50 quien lo contiene, y en la Constitución de 1917 es el artículo 49 quien los contiene.

La tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un solo poder; el Supremo Poder de la Federación, el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, siendo en 1836 cuando se dividió en cuatro.

En México siempre el supremo poder de la nación se ha dividido para su ejercicio. Las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, en su artículo 4, estableció: "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones".

La Constitución conservadora estableció un aparato despótico compuesto por cinco individuos, y quienes se encontraban regulados por el artículo 12 de la citada ley, quien entre sus atribuciones tenía la de declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender las labores de la Corte de Justicia, suspender hasta por dos meses las labores del poder legislativo, en conclusión podía hacer todo lo que su capacidad les ordenaba.

Así en 1857, el órgano poderoso fue el Legislativo de 1917 a nuestros días es el Ejecutivo, como lo veremos más adelante.

El artículo 49 de la Constitución de Querétaro ha sido reformado varios veces, siendo en la actualidad el que dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

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

Asentado el principio de la división de poderes, es el caso de analizar los casos y situaciones en los que dicho principio no

prevalece, sean éstos los que se encuentran consagrados en los artículos 39 y 131 de nuestra Carta Magna y cuya situación proviene del artículo 29 constitucional.

Las autorizaciones que consagra el artículo 29 son las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 49. La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias medidas ambas, que en ciertos casos pueden implicar una derogación excepcional y transitoria de la división de poderes.

La suspensión de garantías no es absoluta, sino relativa y limitada por varios conceptos, que el artículo 29 señala.

En primer lugar, el Presidente de la República es la única autoridad que puede solicitar y utilizar la suspensión de garantías; en segundo lugar, solamente se suspenderán aquellas que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación que se llegare a presentar, y por un tiempo limitado; como tercer lugar las garantías se pueden suspender totalmente en nuestro país o parcialmente según donde se localice la situación de emergencia, y por último la suspensión debe hacerse por medio de prevenciones generales.

Otro caso de las facultades extraordinarias que se conceden al Ejecutivo lo encontramos en el artículo 131 de nuestra Constitución, en donde el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, importación, expedidas por el Congreso, y así para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente a fin de regular el Comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. Siendo estos dos casos que el artículo 49 de la Constitución de Querétaro permite legislar, y así dando flexibilidad al principio de la división de poderes.

## B) RELACIÓN ENTRE LOS PODERES

La relación de dos o más detentadores del poder, da un sistema de gobierno, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la Constitución de la unidad estatal

que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo determina el sistema de gobierno. En atención a lo anterior, en la actualidad existen dos sistemas de gobierno, el parlamentarismo y el sistema presidencial.<sup>6</sup>

La división de poderes funciona de manera muy diversa, según se trate de regímenes parlamentarios o del presidencialista. En el primer caso hay una estrecha colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El parlamentarismo es un gobierno del pueblo porque los partidos políticos concurren con sus representantes formando el parlamento y del seno de éste se forma el gobierno. El partido mayoritario será el primero en participar en el gobierno, el Presidente de ese partido mayoritario será el primer Ministro, los partidos que sigan en importancia formarán el gabinete ministerial en proporción en esa misma importancia en el parlamento, es importante destacar que el Primer Ministro es el titular del Poder Ejecutivo, los ministros de este organismo son responsables ante el parlamento. No debemos considerar que el parlamentarismo es aquel régimen en el que el Poder Legislativo posee la gran mayoría de atribuciones y es el órgano más poderoso.<sup>7</sup>

En el sistema presidencial la separación de poderes es más notoria, los nexos entre el Ejecutivo y el Legislativo son más flexibles, la responsabilidad corresponde al Presidente y no existe subordinación alguna, los Secretarios de Estado, son funcionarios de confianza del Presidente de la República quien los nombra y los separa de su cargo en forma discrecional, en cambio, a diferencia del sistema parlamentario, carece de facultades para disolver a las cámaras, esto no quiere decir que su independencia sea total sino que se debe de entender en colaboración y coordinación entre sí.

Los controles políticos, que la Carta Magna, confiere al Poder Legislativo se encuentra a lo largo de la Constitución, así

<sup>6</sup> De los tres poderes, el judicial carece de los atributos que los otros dos tienen, no tiene voluntad autónoma y está desprovisto de toda fuerza material, siendo en el Juicio de Amparo en donde se coloca por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita.

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge. Opus Cit. Este autor cita a Woodrow Wilson quien en su libro señala las características del parlamento. pp. 283-285.

como las atribuciones de que goza el Poder Ejecutivo en el Código Suprema de Querétaro, mismos que se tratarán con más detalle en el siguiente capítulo.

Entre el Legislativo y el Ejecutivo existen controles políticos mutuos, corresponde en tales circunstancias examinar dichos controles y las defensas que cada uno de ellos tiene frente al otro.

### C) SUPREMACÍA DE LOS PODERES

La política es la lucha por el poder, tanto en el seno de una sociedad concreta como en el contexto más amplio a un nivel internacional. La lucha política es expresión de aspiraciones diversas y antagónicas entre los individuos. Los golpes de Estado, las revoluciones, las elecciones, son el fiel reflejo de la actividad política con fines distintos que persiguen alcanzar los individuos.

En toda sociedad a lo largo de la historia se ha dado una división jerárquica entre los individuos que la componen. En toda sociedad específica percibimos la diferencia de la ciudadanía entre autoridades y subordinados, entre gobernantes y gobernados, en este sentido existen el gobierno, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones y agrupaciones diversas que entran en el juego del poder.

El hecho de que el hombre viva en una sociedad responde a la necesidad de racionalizar y organizar la vida social a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad.

La organización de la vida social exige una división de las tareas a realizar bajo la supervisión de la autoridad que debe coordinar los diferentes aspectos de la política, la economía y la sociedad, a fin de permitir la armonía entre los individuos, existiendo en tales circunstancias gobernantes y gobernados, la cuestión fundamental reside en establecer sobre qué base se fundamenta el poder.

Sin embargo, debe de realizarse una distinción entre lo que es el poder material, siendo el económico de un grupo social, y lo que es el poder formal o legal, como es el gobierno. Mientras que el poder material se funda en la posibilidad de coaccionar a otros y de influir en el juego político, el poder formal significa la capacidad para ejercerlo, fundamentado en la fuerza pero también en la creencia por parte del gobernado de que el poder ejercido es un poder legítimo. En base a lo anterior podemos

llegar a la siguiente conclusión: "El poder es la capacidad de una clase o grupo social para realizar sus intereses y objetivos específicos participando directa o indirectamente en los centros de decisiones y de implementación de las mismas, que afectan a la sociedad entera, asegurando de esta manera de una orden o decisión de contenido específico sea obedecida también por un grupo determinado de la sociedad".<sup>8</sup>

En los distintos elementos que se han señalado encontramos el factor de la autoridad de los gobernantes sobre los gobernados, independientemente de la naturaleza social o de la fuente del poder y de cómo está organizado en las sociedades.

Todo poder político formal aspira a que quienes obedecen sus decisiones, crean que es normal que ellos obedezcan y que ello no es una imposición, sino que es justo y legítimo.

El poder requiere entonces ser legítimo ante los ojos de los gobernados, y la obediencia debe considerarse como un acto normal.

Pero todo grupo en el poder, independientemente de la manera en que haya accedido a él y de la relación que guarda con los gobernados, crea su propia legitimidad, por más ilegítimo que haya sido su acceso al gobierno, en consecuencia la legitimidad constituye un elemento fundamental del poder, en la medida en la que el grupo gobernante se considera como poder legítimo.

Si la vida social requiere el poder, y el poder requiere un grado mínimo de legitimidad, ésta última necesita a su vez fundamentarse en el derecho como instrumento esencial del poder. El poder se expresa a través del derecho que le proporciona sus principales procedimientos de acción.

El derecho organiza el poder, lo institucionaliza y contribuye a legitimarlo, aunque también proporciona los elementos de garantía frente a los posibles abusos y arbitrariedades por parte de quienes lo ejercen.

Al mismo tiempo el derecho persigue como objetivo darle al poder un carácter de estabilidad y permanencia por encima de la vida y personalidad de quienes lo ejercen, en vez de obedecer a una persona como encarnación temporal del poder, el derecho establece la obediencia y lealtad a las instituciones.

<sup>8</sup> Heller, Claude. Poder, Política y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana. 1976. 1a. Edic. pág. 11.

En el caso de nuestro país, por su importancia, el papel desempeñado por el Presidente de la República, la función presidencial gana su autonomía con respecto a las personas que lo ejercen, la fuerza del titular del Poder Ejecutivo reside más en sus atribuciones constitucionales delimitadas en el tiempo, que en su personalidad política.

Los partidos políticos, los sindicatos y las diferentes asociaciones, son instituciones no jurídicas que dan dinámica a la vida política, y los procedimientos jurídicos otorgan al poder exclusivamente el carácter institucional que lo legitima ante la sociedad.

El derecho organiza al poder en una amplia medida, para lo cual es indispensable la existencia de una serie de instituciones, siendo éstas fundamentadas en la ley o en la costumbre.

Si el fenómeno del poder se expresa en todas las agrupaciones, es de particular importancia el papel que desempeña el Estado, ya que las instituciones políticas son concretamente las instituciones del Estado.

Desde este punto de vista, el poder estatal es el poder supremo de la sociedad, el que se localiza por encima de los demás poderes existentes, como serían el poder material o económico.

Y siendo el poder de un Estado el que se ejerce por medio de sus poderes, los cuales son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, éstos se deben encontrar en una jerarquía superior a otros poderes, y en el caso de nuestro país el artículo 49 de nuestra Constitución lo contiene.

## CAPÍTULO IV

### ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES

#### A) ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

##### a) *Organización Constitucional de cada una de las Cámaras*

Al Poder Legislativo se le ha considerado, por muchos años y en la actualidad todavía, el que más directamente representa a la Nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias, o de los Estados cuando se trata del régimen Federal. Desde Locke y más tarde con Rousseau, se considerará que las asambleas legislativas son las que ejercen con mayor legitimidad que ningún otro poder la soberanía nacional.

Nuestra Constitución, en lo que se refiere al Poder Legislativo, realiza el sistema de dos Cámaras o bicammarismo.

Nacido en Inglaterra este sistema cuando en el siglo XIV se agrupan los integrantes del Parlamento en dos Cámaras, una representando al pueblo, conociéndose como Cámara Baja o de los Comunes, y la Cámara Alta, de los Lores, representó a la nobleza y a los grandes propietarios.

Las raíces del parlamentarismo británico se encuentra en las luchas de los barones ingleses y de los sectores más fuertes, para alcanzar a un gobierno que haga la defensa de sus intereses. El parlamentarismo británico es el que ha servido de modelo a otros sistemas constitucionales.

En Estados Unidos por otras causas se estableció un sistema bicamarista, siendo la Convención de Filadelfia su antecedente, y en donde se discutió la representación; la de los Estados más poblados propusieron que fuera en razón del número de habitantes, provocando con esto que los Estados menos poblados se opusieran.

Franklin propuso que el Congreso tendría dos Cámaras, la

de los representantes populares, cuya elección se haría en base al número de habitantes de cada Estado, y la Cámara de Senadores con dos representantes por cada Estado independiente de la población.

En México la Constitución de 1824 consagró el bicammarismo, al igual que en Estados Unidos, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional de acuerdo al número de habitantes, y la Cámara de Senadores compuesta por dos representantes por cada Estado, independientemente del número de habitantes. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados, siendo los artículos octavo y vigésimo quinto quienes consagraban tales disposiciones.

En las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, se tuvo también el sistema bicamarista, siendo extraño ya que los Estados no tenían representación, ya que no existían, sin embargo, así existió dándole un carácter aristocrático a la representación Senatorial, siendo los requisitos para ser Senador que tuviese un capital físico o moral que redituara una renta de no menos de dos mil pesos, siendo los Senadores designados por las Juntas Departamentales, de acuerdo con las listas que formaban la Cámara de Diputados.

En las Bases Orgánicas de 1843, expresaba en su artículo 25 que el Congreso Legislativo se dividía en dos Cámaras, sean estas la de Diputados y otra de Senadores; un tercio de los Senadores eran electos por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así al lado del primer tercio, integrado por personas distinguidas y de índole claramente conservador, figuraban los otros dos tercios, que representaban a las clases productoras, con lo cual se trató de representar en la Cámara de Senadores a todas las clases sociales del país.

Al restablecerse la Carta del 24 en 1846, el Acta de Reforma alteró la organización federalista del Senado, además de los representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal debería estar integrado por un número de Senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás Senadores, los Diputados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre aquellas personas que hubiesen ocupado puestos de importancia, esto en semejanza con las Bases Orgánicas de 1843.

Los Constituyentes de 1856 y 1857, suprimieron al Senado

para dejar al Congreso reducido a una sola Cámara, se pretendió suplir mediante las diputaciones la función del Senado, consistente en representar a las entidades federativas.

El 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional, el bicammarismo, argumentando que servía para combinar el elemento federativo con la población. Siendo hasta las reformas de 1874 que el pensamiento de Lerdo se cristalizó, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos Senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, conservándose el voto indirecto.

En 1917, ya con voto directo, seguimos con el sistema bicammarista; el artículo 50 preceptúa que el Congreso General se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, siendo los depositarios del Poder Legislativo.

Siguiendo el modelo español, se usó el sistema electoral indirecto, lo que se hizo desde las primeras elecciones, bajo la vigencia de la Constitución Española de 1812, aprobada por las Cortes en la ciudad de Cádiz.

Las Constituciones, la Federalista de 1824, o las Centralistas de 1836 y 1843, al igual que la Constitución Liberal de 1857 siguieron el mismo sistema. Sería hasta la Constitución de 1917, cuando influidos por el proceso frustrado de democratización, iniciado por don Francisco I. Madero, cuando se estableció el voto directo con el sistema de mayorías y para la integración de la Cámara de Diputados un sistema uninominal.

A partir de 1917 se aceptó el sistema uninominal por mayoría, consistente en que en cada Distrito triunfará el candidato que obtuviera la mayoría de votos, mayoría que podía ser absoluta o relativa, siendo que en el primer caso que el triunfador obtuviera la mitad más uno, y en el segundo caso, el triunfador deberá tener la superioridad de votos aunque no sobrepasara la mitad.

La inclusión de representantes de la minoría se aplicó de 1963 a 1976, en cuatro procesos electorales, demostrando su ineficacia en la realidad, en vista de ello se vio en la necesidad de corregir esas fallas por medio de la representación proporcional, la finalidad es distribuir las diputaciones en relación proporcional a la cantidad de votos obtenidos por cada candidatura o partido.

La experiencia de 1979, con una cantidad de votos anulados, obligó a corregir las fallas que en la práctica se arrojaron.<sup>1</sup>

Una vez concluido el proceso electoral, el siguiente paso es la calificación de las elecciones por los miembros de cada una de las cámaras, siendo el Colegio Electoral quien las calificará.

El artículo 60 de nuestra Constitución, establece: "La Cámara de Diputados calificará las elecciones de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por cien presuntos Diputados; 60 de los electos en los Distritos uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registrada por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos Senadores que obtuvieron declaratoria de Senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal."

Nuestro sistema ha consagrado el principio de la soberanía radicada en la ciudadanía y sus representantes, o presuntos representantes, por lo que siempre se ha dejado a las Cámaras la calificación de sus miembros.

Aunque consideró que el Colegio Electoral debe ser integrado por los Diputados en funciones y no por aquellos que van a entrar a desempeñar su encargo.

Nuestro sistema ha consagrado la suplencia de los miembros de las Cámaras, siendo una imitación a la Constitución de Cádiz en donde apareció por primera vez.

El suplente reemplaza al propietario en sus funciones en los casos de licencia, de separación definitiva de su cargo o cuando, en las hipótesis del segundo párrafo del artículo 63, la ausencia a las sesiones del propietario durante diez días consecutivos hace presumir que renuncia a concurrir hasta el período inmediato.

La suplencia ha perdido el fundamento teórico que se utilizó

<sup>1</sup> El término plurinomial, se refiere a que se vota por varios hombres de una lista.

para nacer, no quedando más que la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaren en forma absoluta los diputados o senadores necesarios para el quórum, los suplentes fueren llamados para integrar las Cámaras, de acuerdo a lo que establece el artículo 63 de la Carta Fundamental de Querétaro.

#### b) *Requisitos para ser Diputado o Senador*

Los artículos 55 y 58 de la Constitución General de la República, enumeran los requisitos que se necesitan para ser Diputado o Senador de la República.

Los requisitos para ser Diputado Federal los establece el artículo 55 de nuestra Constitución, los cuales son: la fracción I, se refiere a ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, esta fracción exige la nacionalidad por nacimiento; por tanto los extranjeros no pueden llegar a ser personas idóneas para ocupar dichos cargos.

Toda función política exige el requisito de la ciudadanía, por eso el poder ser votado para los cargos de elección popular de acuerdo a lo estipulado en la fracción II del artículo 35 de nuestra Constitución.

La edad es un poco mayor que la requerida para la ciudadanía, según la fracción II del artículo 55 de la Constitución, sino que es necesario tener como mínimo la edad de veintiún años.

La fracción III del artículo 55, señala como requisito para el representante popular ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de el lugar, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

La ciudadanía supone, de conformidad con el artículo 34 de nuestra Carta Magna, la calidad de mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir, la calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización, de acuerdo con el artículo 30 de la Constitución de 1917.

Si estimamos que el Diputado representa a todo el pueblo y no a un determinado Distrito, es indudable que, no solamente por demarcación electoral, sino que debe de haber un mínimo de apego al Distrito por el que se va a representar y un pequeño conocimiento de una fracción del territorio en que ha sido electo, para tener más contacto con la población representada.

Las fracciones IV y V del artículo 55 se refieren a la imparcialidad en la votación, misma que consiste en no ocupar ningún

puesto público que podría servir al candidato para inclinar la votación en su favor o en su caso cometer fraude en la elección.

Desafortunados serían los resultados si oficiales o jefes del ejército, o miembros policiacos, generalmente instrumentos de represión, pudieran, estando en activo, llegar a ser electos, a menos que se separen de sus funciones definitivamente con noventa días como mínimo antes de las elecciones, igualmente que los Secretarios de Despacho, Subsecretarios y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Diferente es cuando se refiere a los Gobernadores de los Estados, ya que aunque se separen de sus cargos, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su cargo, aunque se lleguen a separar definitivamente de su cargo.

La fracción VI, señala como requisito, no ser ministro de algún culto religioso. Si nosotros hemos consagrado el principio de la separación de dos instituciones, que en México han tenido graves divergencias, es mejor establecer una separación que durante muchos años podemos considerar conciliatoria, lo mismo en beneficio del poder civil que de las instituciones religiosas, para el mejor desempeño de sus funciones, amén de que el representante popular debe de gozar de independencia de criterio.

La fracción VII y última del artículo 55, nos remite a las incapacidades establecidas por el artículo 59, prohibiendo la reelección de los Diputados y Senadores para el período inmediato debiendo entender que los propietarios no pueden ser reelectos como propietarios ni los suplentes como suplentes, sin embargo, el suplente puede ser electo propietario en el período inmediato, siempre que no hubiese estado en servicio; en cambio el propietario no puede ser electo en el período inmediato con el carácter de suplente, aunque se trate de una reelección. Siendo esto un principio emanado de la Revolución Mexicana que, de llevarse a cabo sería contrario a las instituciones democráticas que privan en nuestro país, amén de que el propietario puede gozar de suficiente fuerza política para alcanzar la suplencia en el período siguiente.

El artículo 58 de la Constitución Mexicana, señala: "Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cum-

plidos el día de la elección”, para el cargo de Senador se requieren treinta años cumplidos el día de la elección.<sup>2</sup>

Esto debido a que el Senado, siguiendo el modelo Romano de la antigüedad, de que el Senado requiere mayor reflexión y reposo, meditación y prudencia, como decía el dictamen de la Segunda Comisión del Congreso Constituyente de 1917.

Los Diputados serán electos cada tres años, de conformidad a lo establecido en el artículo 51 de nuestra Constitución, y los Senadores cada seis años, según lo establece el artículo 56 de nuestra Carta Magna, esto, debido a las reformas del 29 de abril de 1939, en donde varió la duración para los cargos de Diputados y Senadores, siendo anteriormente de dos y cuatro años respectivamente, para quedar como hasta ahora se encuentran.

## B) FACULTADES EXCLUSIVAS DE CADA CÁMARA

### a) *Bases para distribuir entre las Cámaras las facultades exclusivas de cada una de ellas*

Las facultades de las Cámaras tan intensas y tan variadas se han clasificado de diversas maneras.

Cuando en 1874 se implantó el bicamarismo, fue necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso, constituido hasta entonces por la Cámara única, a fin de distribuir las como exclusivas entre ambas Cámaras, conservando el Congreso el mayor número de facultades y las más importantes.

Desde el punto de vista de la manera como actúan las Cámaras, sus facultades pueden clasificarse en cuatro grupos.

Las Facultades que le corresponden al Congreso de la Unión, siendo éstas las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las Cámaras, esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto, hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión se encuentran establecidas en su mayor parte en el artículo 73 de la Carta Magna, aunque en otros preceptos constitucionales se encuentran otras facultades.

<sup>2</sup> Con las reformas de 1972 se ha señalado para los Diputados y los Senadores la edad de 21 y 30 años, cuando antes se exigía la edad de 25 y 35, respectivamente.

Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. El artículo 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 las de la Cámara de Senadores.

Las facultades del Congreso como asamblea única, son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Siendo estos casos los que señalan los artículos 69, 84, 85 y 87 de nuestra Constitución, mismos que se refieren los dos artículos 84 y 85 a la protesta del Presidente cuando falta el titular, el 87, a la protesta del Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, y el 69 a la apertura de sesiones ordinarias.

Facultades comunes de las dos Cámaras, son las que, sin ser exclusivas de las Cámaras, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva. El artículo 77 se refiere a este tipo de facultades, que son puramente administrativas del interior de cada Cámara.

Por lo cual determinamos que las Cámara sólo pueden actuar válidamente cuando lo hacen en uso de las facultades que les corresponde, de acuerdo a la clasificación anterior.

Siendo la Cámara de Diputados quien tiene las facultades que afectan inmediatamente y directamente como individuo al ciudadano que es lo que constituye el elemento popular y la Cámara de Senadores atiende las situaciones que afectan directamente el interés de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo y el Congreso de la Unión cuando afectan los intereses de las comunidades estatales así como de los individuos independientemente del territorio donde se encuentren.

#### b) *Facultades de la Cámara de Diputados*

Los Diputados al Congreso de la Unión, en exclusiva tienen las siguientes facultades, conforme al artículo 74 de nuestra Constitución.

La primera de las facultades exclusivas que el artículo 74 confiere a la Cámara de Diputados, consiste en erigirse en Colegio Electoral para hacer las atribuciones que la ley le señala

respecto a la elección de Presidente de la República, esto quiere decir que la intervención de la Cámara de Diputados, conforme a la ley electoral, se refiere a la calificación de la elección popular de Presidente de la República

La Cámara de Diputados después de las elecciones Presidenciales, que pueden ser ordinarias o extraordinarias, las califica determinando qué candidato ha ganado.

La fracción II se refiere a la vigilancia que por medio de una comisión de las funciones de la Contaduría Mayor, así la fracción III se refiere al nombramiento de jefes y empleados de esa oficina; la designación de jefes y empleados de la Contaduría Mayor por parte de la Cámara de Diputados, así como la vigilancia de sus funciones, hacen de este cuerpo técnico un ente descendiente directo y exclusivo de la Cámara de Diputados.

La fracción IV del artículo 74 de la Constitución, señala que son facultades propias de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primera las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior. La cuenta pública anual que debe ser revisada por la Cámara de Diputados de manera exclusiva origina en forma totalmente consecuente que sea también la propia Cámara la que controle las funciones y nombramientos de jefes y empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya finalidad es la revisión de la Cuenta Pública Anual.

Se asienta por otra parte la exclusividad de los Diputados aprobar los gastos de la Federación y de su sede, el Distrito Federal, en tanto que la ingerencia de la Cámara de Diputados al discutir y aprobar los ingresos ya no es privativo sino compartido con el Senado, es el Congreso al que le compete la aprobación de los ingresos.

La revisión de la Cuenta Pública forma un binomio con la Contaduría Mayor de Hacienda en virtud de que ésta ha sido creada para realizar aquella finalidad de la revisión por parte de la Contaduría, lo cual se expresa con claridad en el párrafo cuarto de la fracción, y que a la letra dice: "Conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

La indebida gestión financiera se sanciona también en el

siguiente párrafo, al señalar, que si del examen que se haga y de la cual resulte discrepancia de los gastos realizados, o no existiera exactitud o justificación de los gastos hechos, se determinará la responsabilidad de acuerdo con las leyes, en este aspecto, la Constitución es celosa en los gastos que se hagan del gasto financiero, este es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda investida constitucionalmente de gran fiscal técnico para denunciar a los funcionarios deshonestos, aunque, es lamentable, que sea letra muerta en la realidad para perjuicio de la sociedad.

Dentro del mismo párrafo se asigna sólo al Ejecutivo Federal la facultad de iniciar las leyes de ingresos y egresos, así en la misma fracción determina el plazo en el cual se debe de entregar la cuenta del gasto público, misma que deberá ser en los primeros diez días del mes de junio a la Comisión Permanente.

Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en gran Jurado para declarar si hay o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos de orden común, es otra facultad que se le confiere a la Cámara de Diputados y la cual se encuentra en la fracción V del artículo 74 de nuestra Constitución.

Cuando a un alto funcionario de la Federación se le atribuye haber cometido un delito oficial, la Cámara de Diputados conoce y formula la acusación ante la Cámara de Senadores, la que erigida en gran Jurado, resuelve sobre el desafuero del funcionario y sobre su destitución. Si se le acusara de haber violado la ley penal, es la Cámara de Diputados la que se erige en gran Jurado para el único efecto de declarar o no el desafuero del funcionario.<sup>3</sup>

Esta fracción lleva a cabo la aplicación de las responsabilidades a los funcionarios, marcando procedimientos, variando según la clase de delito que haya cometido el funcionario. Los delitos pueden ser oficiales o del orden común, siendo en el primero de los casos la Ley de Responsabilidades quien determinará las sanciones que correspondan según el delito, siendo

<sup>3</sup> La acción penal no puede ejercerse mientras se desempeñe la función pública, para llevarla a cabo se necesita el desafuero, o bien que haya concluido su cargo.

los funcionarios públicos los únicos que pueden cometer dichas sanciones por estar detentando una función pública, la misma fracción nos traslada a los artículos 110 y 111 de la Constitución General de la República, mismos que señalan los funcionarios públicos y el procedimiento que se debe de seguir para el caso de sancionar a los funcionarios que hayan cometido una falta a las leyes, y en los delitos del orden común serán juzgados por las leyes locales de donde se haya cometido el delito.

Por lo que hace al nombramiento de funcionarios judiciales, la Constitución quiso encomendarlo al Presidente con la aprobación de las Cámaras, al efecto, dio a los Diputados la facultad exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Se trata en este caso de una colaboración de Poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, de la cual surge la integración de un Poder local federal, el Poder Judicial del Distrito Federal. primero el Poder Ejecutivo, es el Titular del gobierno mexicano. Dos cuestiones se deben de examinar en relación a esta cuestión, así como del Distrito Federal; así también la Cámara de Diputados legisla a nivel federal como local para el Distrito Federal, del primero la base constitucional se encuentra en la fracción VI inciso 1º del artículo 73 y del segundo también lo encontramos en el mismo artículo y en la misma fracción, pero en el inciso 4º.

La última fracción señala únicamente como otra facultad, las que le confiere expresamente la Constitución, no determina ni especifica facultades, por lo que este concepto es amplio y poco concreto.

Otra de las facultades que se encuentran dentro del ámbito de la Cámara de Diputados, es la que se encuentra regulada por el artículo 77 de nuestra Constitución, mismo que señala que la Cámara de Diputados dictará resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse con la otra Cámara y con el Poder Ejecutivo a través de comisiones que se formen en su seno, nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros.

Mediante esta disposición se señalan diversas facultades de carácter administrativo que corresponde ejercer a ambas Cáma-

ras, sin la intervención de la otra ni del ejecutivo, en su régimen interior.

### c) *Facultades de la Cámara de Senadores*

Las facultades exclusivas del Senado se encuentran en el artículo 76 de la Constitución de 1917.

La fracción primera señala: "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rinda al Congreso, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

El Presidente de la República es quien dirige la política exterior conforme a la fracción X del artículo 89 de la Carta Magna, independientemente de que se le autoriza a dirigir las negociaciones diplomáticas, se le reitera también la celebración de tratados, que ya consagra la fracción primera del artículo 76.

El Presidente de la República despliega la política interior y exterior, siendo auxiliado en el primer caso por el Secretario de Gobernación y en el segundo por el Secretario de Relaciones Exteriores, y de los informes que rinda el Presidente ante el Congreso los días primero de septiembre, al Senado le corresponde analizar la política exterior.

Estos informes sirven únicamente para informar a las Cámaras, de la labor ya realizada por el Ejecutivo durante el año precedente. Se presentan para dar noticia, de ninguna manera para ser aprobados o repudiados, de tal suerte que del análisis que de ellos se haga no deja de ser un análisis.

La Constitución hace intervenir en las relaciones internacionales, en modo diverso, al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Senado de la República.

El Presidente representa a México en sus relaciones con los demás países y con ese título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único poder que en materia internacional es informado oficialmente.

En nuestro derecho Constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación de los tratados, sin la previa aprobación del Senado, en consecuencia, la celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno con la concurrencia de dos voluntades, como son la del

Presidente y la del Senado, tomada la de este último por la mayoría de votos de los presentes.

La aprobación del Senado es un acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, la conclusión del tratado por los Plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente.

En la fracción II, señala: "Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional, en los términos que la ley disponga". En tal virtud, podemos clasificar en tres órdenes a los individuos que nombrados por el Presidente requieren consenso del Senado para legitimar totalmente su nombramiento; primero los funcionarios judiciales, segundo coroneles y Jefes de la Defensa Nacional y tercero, empleados superiores de Hacienda, nuevamente nos encontramos ante un acto jurídico complejo, ya que se forma con el consenso de dos voluntades, el Presidente de la República y la del Senado.

La fracción III se refiere a la autorización que las tropas nacionales deben tener para poder salir fuera de los límites de nuestro país, asimismo el Senado aprobará el paso de tropas extranjeras por nuestro territorio y por último la aprobación para que tropas extranjeras permanezcan por más de un mes en aguas mexicanas.

La diferencia de esta fracción con respecto a la fracción II del artículo 118 de nuestra Constitución es en lo referente a que ésta se refiere a buques nacionales y la que estamos comentando se refiere a buques extranjeros.

Estas fracciones merecen un comentario, a decir, con respecto a la fracción II es saber si de los funcionarios que se mencionan, su destitución merece también el consenso del Senado, y si aquellos funcionarios que no han sido ratificados por el Senado sus actos tienen vida jurídica, con respecto a la primera interrogante, diré que la destitución merece también el consenso del Senado, y con respecto a los actos jurídicos de un funcionario que no ha sido ratificado por el Senado, éstos no tienen validez jurídica.

La fracción III debería de ser reformada en el sentido de cambiar el plazo de un mes por el de cualquiera que sea el tiempo, ya que los avances tecnológicos hacen que el tiempo sea

una eternidad, y puede ser perjudicial para la paz social de nuestro país.

“Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria”, es lo que estipula la fracción IV del artículo 76.

La fracción V y VI merecen especial atención, por las actuaciones que prevén. Según la primera parte de la fracción V, es facultad del Senado: “Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. . .”, la fracción V, tuvo por objeto proveer a la situación provocada por la desaparición de los poderes de un Estado, teniendo en cuenta que las entidades federativas no son Estados independientes, sino que en virtud del pacto federal su suerte interesa a la federación.

El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado, y dicho funcionario convocará a elecciones no pudiendo ser electo en dichas elecciones. El nombramiento de Gobernador provisional se hace por el Senado a propuesta en terna del Presidente.

La facultad del Senado presupone una situación de hecho anterior a su intervención y que no puede ser obra del Senado; que todos los poderes hayan desaparecido.

La declaratoria de que todos los poderes han desaparecido corresponde al Senado, pero debe hacerlo con estricto apego a la realidad, no es admisible suponer una situación que ni es un hecho ni cabe dentro de la hipótesis jurídica. Una vez que el Senado verifica el hecho consistente en haber desaparecido los poderes de un Estado, debe declarar que ha llegado el caso de nombrar Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del Gobernador provisional se hará, como ya se mencionó, a propuesta en terna por el Presidente de la República y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, y en los recesos por la Comisión Permanente.

El último párrafo de la fracción que estamos comentando, que es: “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”, la entendemos a la situación

de nombrar Gobernador provisional, ya que de entenderse en cuanto a la desaparición de los poderes, quedaría la duda de quién es el que haría dicha declaratoria.

La fracción VI del artículo 76 considera como facultad exclusiva del Senado la de: "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará una resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

El precepto parte del supuesto común de que entre los poderes de un Estado han surgido cuestiones políticas. Este supuesto es del todo distinto al que señala el artículo 105 de nuestra Constitución, al dar competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitan entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

La intervención del Senado por cuestiones políticas entre los poderes de un Estado, supone dos situaciones; a petición de uno de los poderes del Estado en conflicto, y de oficio, cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. El segundo caso, en el que medie las armas y que es provocado por la pugna entre sí de los poderes legítimos de un Estado, nos traslada a lo que marca el artículo 122 de nuestra Constitución, conforme a la cual los Poderes de la Unión pueden prestar protección a los poderes de un Estado en caso de trastorno interno.

Constituye esta disposición al Senado en un tribunal cuando exista controversia entre los Poderes de un Estado y cuando libremente la entidad se someta a este organismo.<sup>4</sup>

El último párrafo dice que la ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y lo anterior es inoperante ya que todo precepto constitucional es susceptible de ser reglamentado.<sup>5</sup>

La fracción VII nos menciona que el Senado tendrá la facultad de erigirse en gran jurado de sentencia para conocer un juicio político de faltas u omisiones que cometan los servidores

<sup>4</sup> Cuando la pugna entre los poderes de un Estado es político, conocerá el Senado y cuando desemboque en la constitucionalidad de sus actos será la Suprema Corte de Justicia quien conozca de tal situación.

<sup>5</sup> Precisamente se llaman leyes reglamentarias.

públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de nuestra Constitución. Esta fracción faculta al Senado para sentenciar a los servidores públicos en base a un juicio político, únicamente para determinar si procede o no el desafuero del funcionario, siendo la Cámara de Diputados la que funge como órgano acusatorio de dichos funcionarios, siendo menester y fundamental que los individuos a que se hace mención en dicha fracción tengan una función pública, siendo los que el artículo 110 de nuestra Carta Magna señala.

El Senado en la fracción VIII, está facultado para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las solicitudes de licencia y renuncia de los mismos funcionarios que el Presidente de la República someta a la aprobación del Senado.

A diferencia de la Cámara de Diputados, será el Senado quien apruebe el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto debe ser entendible de que siendo el Senado la representación de las entidades federativas y la Suprema Corte de Justicia tiene un ámbito de jurisdicción nacional, debe ser por lo tanto el Senado quien apruebe dichos nombramientos.

La última fracción únicamente deja margen a ampliar las facultades que en nuestra Constitución se encuentran en otros ordenamientos legales.

Lo mismo que la Cámara de Diputados, la de Senadores será autónoma para legislar y nombrar a los funcionarios del mismo Senado, esto, de acuerdo a lo que el artículo 77 de nuestra Constitución señala.

#### d) *La Comisión Permanente*

Los antecedentes de la Comisión Permanente, que recoge nuestro sistema constitucional se encuentra en el pasado de las Cortes Españolas que los antiguos reinos establecieron, siendo la Constitución de Cádiz, en el Capítulo X del Título III, llamado "De la diputación Permanente de las Cortes", se perceptúa que antes de separarse las cortes nombrarán una diputación que se llamará, *Diputación Permanente de Cortes*, siendo la duración de unas Cortes a otras y sus facultades eran velar sobre la ob-

servancia de la Constitución y de las leyes, dando cuenta a las próximas de las infracciones que se hayan cometido.<sup>6</sup>

La Comisión Permanente fue acogida desde las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y conservada en las siguientes Cartas fundamentales.

Según el artículo 78 de la Constitución en vigor, durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta por 29 miembros, de los cuales 15 serán Diputados y 14 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras a la víspera de la clausura de sesiones.

La falta de proporcionalidad de los Diputados y Senadores que integran la Comisión Permanente, en relación con el número de miembros de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso ni a los Estados.

Según la fracción I del artículo 79, la Permanente sustituye al Senado en las atribuciones que a éste le confieren la fracción IV del artículo 76, en lo relativo a prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional por el Presidente de la República fuera de sus respectivos Estados.

La fracción II del artículo 79, atribuye a la Permanente la función de recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, y de los Magistrados del Distrito Federal.

El Presidente de la República cuya protesta debe de recibir la Permanente, no es el caso del Presidente Constitucional, quien en elecciones ordinarias salió electo, ya que este funcionario tomó posesión de su cargo el primero de diciembre, cuando el Congreso está en sesiones ordinarias, por lo tanto debe de protestar ante el propio Congreso, tampoco se puede referir al Presidente interino provisional o sustituto que designa el Congreso en los casos previstas por los artículos 84 y 85, solamente es admisible que el precepto aluda al Presidente que pueda nombrar la Permanente en alguno de los casos a que se refieren dichos artículos.

En cuanto a la protesta de los miembros de la Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, consideró que no es necesario la Permanente para dicha atribución, ya que en este caso debería ser ante los Presidentes respectivos.

<sup>6</sup> Moreno, Daniel. *Opus Cit.* pág. 490.

La facultad consignada en la fracción III permite a la Permanente, recibir las iniciativas de ley y de proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas a la Comisión respectiva de la Cámara a fin de que en el período inmediato sean despachadas, así también tendrá facultad, de acuerdo a la fracción IV del artículo 78 de nuestra Constitución, convocar al Congreso o a una sola Cámara a sesiones extraordinarias previa votación aprobada por las dos terceras partes de los funcionarios presentes, esta convocatoria puede ser acordada por la propia Permanente o a propuesta del Ejecutivo, dicha convocatoria deberá señalar el objeto o motivo de las sesiones extraordinarias que serán las que únicamente se estudien y en su caso se aprueben, siendo esta función en la que la Permanente no reemplaza al Congreso.

La Permanente podrá otorgar o negar su aprobación a los nombramientos que le someta el Presidente de la República de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Ministros de la Suprema Corte, así como las solicitudes de licencia de estos últimos, esto de conformidad a lo dispuesto por la fracción V del artículo 79 de la Carta del 17.

Esta facultad en cuanto se refiere a los Ministro de la Suprema Corte de Justicia es privativa del Senado y en los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal le compete a la Cámara de Diputados, aunque seguimos la misma opinión que en párrafos anteriores en el sentido de que dichas protestas deben ser ante los Presidentes respectivos.

La fracción VI permite a la Permanente conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que lo supla, aunque es un caso rarísimo no por eso deja de tener vigencia, y en caso de suceder se debería de convocar a sesiones extraordinarias.

La fracción VII faculta a la Permanente para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.

Considerando los cambios que en lo interior como en lo exterior, en los planos políticos, así como en los financieros de nuestro país hacen necesario que los cambios que se mencionan en el párrafo anterior, no puedan ser previamente programados,

por lo que si la Cámara responsable de la ratificación de dichos funcionarios no se encuentra en sesiones y por no cumplir con dicho acto jurídico, se dejaría acéfala una función pública dentro del gran mosaico que representa el gobierno de la República, aunque los primeros días del período inmediato de sesiones ordinarias se debería de ratificar dichos nombramientos por la Cámara respectiva.

Como última fracción del artículo 79, la Permanente conocerá y resolverá de las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Además de las facultades relativas a nombramientos o ratificaciones, la Permanente tiene otras que se establecen en los artículos 29, 76 fracción V, 84 parte final y 85 constitucionales.

Por lo que toca al nombramiento de Presidente provisional que según los artículos 84 y 85 constitucionales corresponde a la Comisión Permanente. Ha sido un problema muy serio cuya solución ha tenido en nuestro derecho público numerosos matices, siendo uno de ellos depositando en la Vicepresidencia la suplencia del Presidente de la República, otro en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, pero las experiencias que nuestro país ha tenido en este aspecto han motivado que se desechen, además de las corrupciones que en la práctica se han manifestado.

En la actualidad es el Congreso quien debe de designar al sustituto del Titular del Poder Ejecutivo y cuando no se encuentre en sesiones será la Comisión Permanente quien lo nombre.

La Permanente solamente nombrará un Presidente sustituto para posteriormente convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, y será éste quien haga la designación definitiva, por lo que la Comisión Permanente trata de que la función ejecutiva en ningún momento permanezca vacante.

El artículo 29 de nuestra Constitución le da facultades a la Permanente para que apruebe la suspensión de garantías en un lugar determinado o en todo el país, solamente cuando por cualquier motivo se ponga en peligro la paz pública, siempre y cuando el Congreso se encuentre en receso.

La fracción V del artículo faculta a la Permanente para que nombre Gobernador provisional cuando hayan desaparecido los Poderes de un Estado, siempre que el Senado haya declarado desaparecidos los poderes del Estado ya que es una facultad propia del Senado.

Otra de las facultades de la Permanente es la que se encuentra en lo dispuesto por el artículo 37 inciso A fracciones II, III y IV, al considerar que la ciudadanía se pierde por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin el permiso de la Permanente: la fracción III faculta a la Permanente para permitir usar condecoraciones extranjeras, y de no contar con ese permiso se pierde la ciudadanía, y la última fracción que estamos comentando señala que la ciudadanía se pierde cuando sin previa licencia de la Comisión Permanente o del Congreso Federal admita de otro país títulos o funciones.

Otra de las funciones de la Permanente es la de recibir los gastos de ingresos y egresos del año anterior.

La Comisión Permanente por cada titular se nombrará un sustituto, esto con la finalidad de que en las sesiones de la Permanente siempre haya quórum.

La Comisión Permanente carece constitucionalmente de la peligrosidad que podría presentar la continuación nunca interrumpida de un cuerpo dotado de control político y de actividad legislativa, por lo que, solamente es un organismo que opera en los recesos del cuerpo legislativo, careciendo de la facultad legislativa, propia de las Cámaras y del Congreso.<sup>7</sup>

## C) ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

### a) *Requisitos para ser Presidente de la República*

En la tripartita división del poder, se encuentra la rama ejecutiva, acaso históricamente la más importante por ser la que parcial o totalmente configura el poder de mando del Estado.

La historia del México independiente, en el campo presidencial ha consagrado el ejecutivo unipersonal, tal como lo establece el artículo 80 de nuestra actual Constitución, al señalar que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En los años de la guerra insurgentes, al promulgarse el decreto Constitucional de Apatzingán, bajo la influencia de Morelos, el Ejecutivo se confió a un triunvirato, quizá como reacción

<sup>7</sup> La función legislativa no debe estar ausente, siendo la Comisión Permanente quien cumpla dicho cometido en los recesos del Congreso.

al centralismo exagerado del gobierno virreinal. De la misma manera, al realizarse la independencia y en espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, el Ejecutivo quedó encargado a una Regencia, para volverse a aparecer después del derrocamiento del Imperio de Iturbide. Pero a partir de la primera Constitución, que fue la federal de 1824, el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona, como ha permanecido hasta la fecha.<sup>8</sup>

Nuestra Constitución establece, en el artículo 82 las exigencias requeridas para la ocupación del cargo de Presidente de la República, siendo siete los requisitos.

La fracción I, exige en primer lugar ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. La primera condición no presta lugar a discusión, ya que lo menos que se le puede pedir a un Presidente de la República es que sea ciudadano mexicano por nacimiento y como consecuencia inmediata que se encuentre en pleno goce y disfrute de todos sus derechos, lo cual quiere decir que no debe enmarcarse en las hipótesis de los artículos 37 y 38 constitucionales que aluden respectivamente a la pérdida de la nacionalidad y ciudadanía mexicana, así como a la suspensión de los derechos del ciudadano de acuerdo a lo que dispone el artículo 38.

La fracción II señala el requisito de tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, es natural que para ocupar cargo de tan alta responsabilidad se requiera un mínimo de prudencia, que solamente la edad puede confiar, por tanto, como antes en el caso de los Senadores, se exige un mínimo de treinta y cinco años, edad que se estima suficiente, tanto en la madurez de juicio, como un mínimo de experiencia para aspirar a la Presidencia de la República, la Constitución no señala una edad máxima para poder ser Presidente.

Un requisito más, fracción III, es haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Esta exigencia tiene una explicación histórica, porque en muchos casos se mandaba traer del extranjero a personajes que habían sido expulsados del país. Pero la razón fundamental es la de obligar a quienes aspiran al cargo de Presidente a estar en contacto con los más delicados problemas del país, para que, de ocupar la

<sup>8</sup> En el Segundo Imperio hubo una Regencia de tres personas.

primera magistratura pueda conocer y resolver mejor los problemas que se le llegaren a presentar.<sup>9</sup>

La fracción IV ordena no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto. Las Leyes de Reforma expedidas por el Presidente Juárez y elevadas a rango constitucional, establecieron la separación de la iglesia y el Estado.

Las fracciones V y VI, que imponen la obligación de separarse de sus puestos seis meses antes de las elecciones, a los miembros del ejército, a los secretarios, subsecretarios y gobernadores, estas fracciones tienen por objeto garantizar la imparcialidad de la elección impidiendo que dichos funcionarios puedan hacer uso del puesto que ocupan para inclinar la decisión en su favor.

Los motivos de imparcialidad, de impedir el abuso del poder que se tuvieron en cuenta para erigir las condiciones de las fracciones V y VI, son más destacadas cuando la influencia política se emplea para inclinar la voluntad de una asamblea reducida, como es el Congreso de la Unión.<sup>10</sup>

En la realidad mexicana simplemente se aprovecha para el desarrollo de la campaña electoral.

La fracción VII, última del 82, se eslabona con el artículo 84, el que de manera contundente y rotunda prohíbe la reelección presidencial, que en apariencia resulta antidemocrático, pero que se ha consagrado como una norma que es de las pocas que han ayudado a nuestra incipiente evolución democrática, por tanto, nada más justificado que el establecimiento de este principio de manera absoluta.

Esta prohibición enérgica se endereza a impedir las ambiciones de los funcionarios y la perpetuación en la Presidencia de la República, precisamente porque quien una vez consigue ocupar ese puesto, alcanza más poder para saltar las barreras de la ley apoderándose indefinidamente del mando, nuestra historia es ejemplo vivo de estas actitudes.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Pascual Ortiz Rubio no cumplió con este requisito, a menos que las embajadas sean emanación del territorio.

<sup>10</sup> Entendemos que las fracciones V y VI sólo son aplicables al Presidente electo cada seis años.

<sup>11</sup> Santa Anna se reelige 11 veces, Juárez 3 y Díaz 7 veces, José León Toral al asesinar a Obregón, lo concluye.

## b) *Funciones del Presidente de la República*

El sistema constitucional mexicano ha querido expresamente consagrar la supremacía del Presidente de la República al hacer unipersonal la titularidad del Poder Ejecutivo, y por otra parte las funciones que detenta no las comparte con nadie.

En virtud de la organización constitucional vigente en México, el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Jefe de la Administración Pública.

Son estas facultades las que en otras latitudes y otras épocas pertenecieron a los monarcas y, por tradición, la doctrina las considera propias de los Jefes de Estado. La más importante políticamente dentro de este género en nuestra Constitución es la facultad que el Presidente tiene de disponer del Ejército, de la Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, otra facultad que le corresponde es el indulto consistente en el perdón de las penas corporales a reos de delitos ya sentenciados.

Debido a la creciente complejidad de los problemas que afrontan las sociedades modernas, el Estado depende cada vez más de un cuerpo de técnicos de altas capacidades científicas y administrativas, cuya especialización se acrecenta día a día, México no podía escapar a este fenómeno y la Administración Pública se integra por un ejército laborando con las más variadas capacidades técnicas, a cuya cabeza se coloca el Presidente de la República.

En la pirámide de la Administración Pública está el Presidente en primer término y después los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento, con un cuerpo de Auxiliares y colaboradores cada uno de ellos, pero además la Administración Pública comprende una serie ilimitada de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Hay nombramientos que el Presidente hace libremente como es el caso de los Secretarios de Despacho, el Jefe del Departamento del Distrito Federal; otros que hace con la aprobación de la Cámara de Diputados y finalmente los que hace con la aprobación de la Cámara de Senadores.

En lo que toca al Presidente en su calidad de Jefe del Gobierno, cuenta con dos medios institucionales con los que puede

establecer diálogo con el Poder Legislativo, a saber, la iniciativa de leyes y facultad del veto.

Por su organización e índole de sus funciones, por los recursos financieros y humanos con los que cuenta y por la información que maneja de todas partes del mundo, el Ejecutivo está en la mejor disposición que el Legislativo para conocer necesidades y proponer soluciones, en virtud de las razones apuntadas y que un plan de gobierno se integra en base a un programa legislativa, se concede al Jefe del Gobierno la facultad de presentar proyectos de ley para su aprobación ante las Cámaras Legislativas. Al hacerlo intervenir en el proceso de la formación de la ley el Presidente tiene la posibilidad de objetar todo o en parte las leyes o decretos que le envíe el Congreso para su promulgación y publicación.

Esta tarea de generar normas que proporcionan un parámetro amplio y flexible de actuación es confiado al Poder Legislativo, y la de fijar los detalles, las modalidades, las circunstancias, en una palabra, la tarea de ejecutar y realizar lo consagrado en preceptos generales se ha confiado al Poder Ejecutivo, por medio de la llamada facultad reglamentaria.

Una de las facultades más importantes concedidas en todos los Estados de Derecho moderno al Jefe del Gobierno son las que se configuran en lo que algunos llaman la dictadura constitucional, esto es, las facultades extraordinarias con que cuenta el Ejecutivo en caso de crisis o de emergencia que se den en una parte del país o en todo el territorio nacional.<sup>12</sup>

Las facultades que competen al Jefe del Estado de representar a la Nación ante organismos internacionales y ante naciones individualmente consideradas en visitas y firmas de convenios y tratados, y las facultades que tienen los jefes de Gobierno de la real conducción de la política internacional, en el caso de nuestro país, el Presidente en su calidad de Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, detenta las dos funciones. Otra de las funciones con que cuenta el Presidente es la de dirigir la política interna del país.

Por si no bastaran las facultades concedidas por la Constitución al Presidente, ésta contempla alguna más que lo convierten en árbitro supremo a cuya decisión los grupos y las clases sociales someten sus diferencias y conflictos.

<sup>12</sup> El artículo 29 constitucional las contiene.

La tenencia de la tierra, desde los albores de la vida independiente de México, ha sido uno de los problemas a resolver. Los Constituyentes del 17, percibieron el problema y trataron de resolverlo, encomendando al Presidente de la República tan fundamental problema de acuerdo al texto constitucional en su artículo 27 y su ley reglamentaria.

El Presidente de la República, suprema autoridad agraria, es quien se encuentra legitimado para hacer dotaciones de tierra y, en general, para regularizar la tenencia y aprovechamiento del ejido, a mayor abundamiento, sus resoluciones son definitivas y no admiten modificación.

En sentido paralelo, dentro de la regulación jurídica de las relaciones laborales obrero patronales, es también el Ejecutivo quien interviene al lado de los patrones y de los trabajadores, como el garante de la legalidad dentro de las relaciones económicas, sociales y jurídicas a que el trabajo asalariado da lugar, a través de las autoridades de trabajo, tales como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Comisiones de Salarios Mínimos, Juntas de Conciliación y Arbitraje, etc., el Presidente de la República interviene en forma directa o indirecta en el mundo laboral.

Con todo esto, el propio sistema ha diseñado, conciente o inconcientemente importantes límites al poder Presidencial; siendo una primera limitante la temporal, el artículo 83 señala la prohibición absoluta de su reelección, tiene un término inexorable, un sexenio, y otro, el estar llamado a ser un factor de equilibrio y armonía y no de ruptura del compromiso nacional.

### c) *La facultad de promulgar las Leyes del Congreso*

La fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República la de: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Consideraremos en primer lugar la facultad de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El acto legislativo concluye en el punto en el que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndose pre-

sentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original, en consecuencia el acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, más para que sea obligatorio, es menester que se inicie mediante la promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo.

Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley ordenando su publicación, y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad mientras ésta no quede notificada de su existencia, por lo tanto la publicación, es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.<sup>13</sup>

La promulgación reúne las características de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley y ordena expresamente que la ley se publique y sea cumplida.<sup>14</sup>

Algunos autores consideran que la promulgación forma parte de la función legislativa y constituye, por lo tanto, una excepción a la división de poderes, todo ello en virtud de que la promulgación revela la existencia de la voluntad del legislador y porque da a dicha voluntad su fuerza ejecutoria.

Por otro lado el maestro Felipe Tena Ramírez considera que: "la promulgación es una consecuencia de la división de poderes mientras el Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al Ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador; el proceso de la ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumplan y se notifiquen. Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos actos, que son de naturaleza ejecutiva, al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue pero no pueden promulgarlas ellas mismas, por no ser la promulgación acto legislativo".<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Promulgar, significa etimológicamente, llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley.

<sup>14</sup> El Código Civil del D. F., que rige en materia federal. en sus arts. 3 y 4 lo relativo a la publicación.

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe. Opus Cit. pág. 456.

#### d) *La Facultad Reglamentaria*

La fracción I, del artículo 89, concede al Ejecutivo la facultad reglamentaria, cuando que habla que tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes, "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Todas las constituciones que precedieron a la del 57 consignaron expresa y claramente la facultad del jefe del Ejecutivo para expedir reglamentos. De todas ellas la más acertada es la centralista del 43, que otorga al Presidente de la República la facultad de expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas. Tiene sobre las constituciones de 24 y 36 la ventaja de que la de 43 solamente autoriza al Ejecutivo para dar la reglamentación de las leyes, mientras que las otras dos permiten indebidamente que dicho poder reglamente también la Constitución, y tiene sobre todas las constituciones citadas la ventaja de disponer que los reglamentos no pueden ni alterar ni modificar las leyes.

La Constitución del 57 suprimió la fórmula de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes, que se había venido usando desde la Constitución de Cádiz de 1812. El constituyente de Querétaro aprobó sin discusión las facultades que al Presidente se consagran en el artículo 89 de nuestra Constitución.

Cuando la finalidad de ejecutar la ley encuentre el obstáculo de la imprecisión, obscuridad o vacío, el reglamento de los artículos de la ley de que se trate, es el instrumento que hará que la ley sea precisa, clara y con el límite que debe alcanzar. El reglamento no puede ni restringir, ni exceder a la ley, sino sólo hacerla posible y por tanto, proveer a su exacta observancia.

La Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos, en el artículo 92, supone que los reglamentos existen, cuando dice que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho.

Gabino Fraga dice que proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin.<sup>16</sup>

Cuando se emplea esa palabra en la fracción I del artículo

<sup>16</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 1982. pp. 72-75.

89, quiere decir que el Presidente tiene la facultad de usar los medios adecuados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tal como está redactada la fracción comentada "ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", significa que se trata de única facultad, y el resto de la expresión indica el modo de cómo debe hacerse uso de dicha facultad que es en la esfera administrativa proveyendo a su exacta observancia.

Los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tiene que referirse únicamente a leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona la fracción. La facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto preceptos de la Constitución ya que la reglamentación de éstos incumbe al Poder Legislativo.

El reglamento como ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública, son los reglamentos actos materialmente legislativos, pero formalmente administrativos por ser competencia del Presidente, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de poderes.

e) *La facultad de remover y nombrar a los funcionarios y empleados federales*

Tradicionalmente y por influencia del lenguaje político usado en otros sistemas de gobierno, se ha llamado gabinete al conjunto de funcionarios, sean estos Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, así como Directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que auxilian al Presidente de la República en la función pública.

El Ejecutivo, doctrinariamente, es considerado como Jefe del Gobierno Federal y como Jefe de la Administración Pública.

Las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, consagran la facultad que en materia de nombramientos tiene el Presidente.

Dentro de la facultad de nombramientos, existen casos en los que se requiere la intervención de otros órganos del gobierno federal. El Presidente puede nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, a los Coroneles y a los demás oficiales superiores del ejército y la Armada Nacional; a los empleados superiores de Hacienda y a los Ministros de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero los nombramientos que haga el Ejecutivo de los funcionarios arriba mencionados necesita para su validez de la aprobación del Senado. Nombrará también a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados.

La fracción IV del artículo 89, no especifica expresamente a los generales ni emplea una expresión suficientemente clara al referirse a los demás oficiales superiores, siendo la Ley Orgánica del Ejército quien precisa dicho punto en su artículo 71.

En la misma fracción IV, en lo que se refiere a los empleados Superiores de Hacienda, corresponde a la ley secundaria determinar de qué empleados se trata.

Considero que mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, podrá remover libremente a los funcionarios, a pesar de que para dicho nombramiento se haya necesitado la aprobación del Senado.

El Presidente de la República con fundamento en el artículo 89 fracción II, nombra y remueve libremente a los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. El Ejecutivo sin sujeción a ningún organismo ni ley frente a sí mismo y sólo con esa responsabilidad forma todo el equipo Gubernamental el cual derramado en la vida nacional representa la totalidad de los renglones de la vida activa del país.

Según la fracción II, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Dicho precepto fue el que sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Servicio Civil, a la que dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado, en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.<sup>17</sup>

Además nombra y remueve libremente a los funcionarios

<sup>17</sup> La ley reglamentaria del artículo 123 apartado B, determina quiénes con trabajadores de confianza.

de las empresas de participación estatal así como de los organismos descentralizados del Gobierno Federal.

## D) ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

### a) *Organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con nuestra Constitución, según la primera parte del artículo 94, se deposita: "El ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de veintiún Ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funciona en pleno o en salas. Los Ministros supernumerarios formarán parte del pleno cuando suplan a los numerarios.

El Constituyente de Querétaro quiso que dicho tribunal se integrara por once Ministros y funcionara siempre en pleno, regresando así al sistema que había consagrado la Constitución de 57, hasta antes de la reforma de 1900.

La reforma de 1928 conforme a la cual la Suprema Corte se compondría de dieciséis Ministros y funcionaría en tribunal pleno o dividido en tres salas, de cinco Ministros cada una, en los términos que dispusiera la ley. Esta que es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, atribuyó a dichas salas el conocimiento respectivamente de la material penal, civil y administrativo. El incremento que han tenido en los últimos años las controversias entre patronos y obreros y las derivadas de las organizaciones sindicales, han obligado a segregar de la sala administrativa la materia obrera, para dar su conocimiento a una sala nueva y elevar a veintiuno el número de Ministros, según reforma de 1934. Como estas reformas no fueron suficientes para descongestionar a las salas existentes, en el año de 1951, se creó una sala más, con el encargo transitorio de auxiliar en el despacho de la materia civil, ampliando más tarde su función en forma transitoria a las materias penal y administrativa.

Veintiún Ministros numerarios con su Presidente, integran las cuatro salas y el Presidente que no forma parte de ninguna

de ellas, además cinco Ministros supernumerarios que suplen a los numerarios en sus faltas temporales y que sólo forman parte del pleno en sustitución de los Ministros numerarios.

Existe en la Suprema Corte el equivalente a la Comisión Permanente, al clausurar sus sesiones se designa a uno o más Ministros que provean los trámites en asuntos urgentes y despachen los de resolución de notoria urgencia, sin que correspondan al pleno o a las salas, al igual que la Comisión Permanente que no legisla, tampoco la comisión de la Corte no imparte justicia.

El Pleno de la Corte, formado sólo por Ministros de la Corte numerarios o supernumerarios, pero sólo cuando suplan a los numerarios, funciona en los casos en que perceptúa la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sea esto, de conformidad a lo que los artículos 11 y 12 de esta ley señalan.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación da a las Salas sus divisiones de competencia en los artículos 24, 25, 26 y 27.

El artículo 94 párrafo tercero de la Constitución y el 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la publicidad de las audiencias, con excepción de aquellas que por razones de moral o el interés público exijan que sean secretas.

Hemos señalado que la Suprema Corte funciona en pleno y en las salas, en la resolución de los diversos asuntos que son sometidos para su consideración. Además de esta función tiene otras de no menor importancia, siempre en torno a la administración de justicia, sean éstas la de hacer los nombramientos de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito. También puede la Suprema Corte de Justicia cambiar de residencia a los jueces de Distrito, según lo estime conveniente para la mejor impartición de justicia y un mejor servicio, lo mismo podrá hacer respecto a los Magistrados de Circuito.

Puede también este máximo Tribunal de Justicia, nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los Tribunales o Juzgados donde hubiese recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita, puede además nombrar algún o algunos de sus miembros a algún juez de Distrito o Magistrados de Circuito o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Go-

bernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal, o algún hecho o hechos que constituyen la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal, esto de conformidad a como está establecido en el artículo 97 de nuestra actual Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona, no solamente para resolver, en última instancia y en los casos en los que establece la ley, las controversias por violación de garantías individuales, cuando se vulnera la soberanía de los Estados y cuando éstos invadan la esfera de la autoridad federal, así como cuando ésta invada la esfera de la soberanía estatal.

Además de la función lógica de conocer los juicios federales, conocerá sobre la constitucionalidad de los actos de toda autoridad.

#### b) *Requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

De conformidad con el artículo 95 constitucional, los requisitos que se exigen para ocupar el cargo más importante en la Justicia de la Nación son los siguientes: el artículo 95 enumera cinco fracciones, la primera de las cuales se refiere a que el Ministro se le exige que sea mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y sociales, con respecto a la primera afirmación presumimos que al ser mexicano por nacimiento le da pleno conocimiento de la idiosincracia y problemática mexicana de la cual él mismo forma parte.

Debe estar el Ministro en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, entiendo que los derechos políticos se encuentran en el artículo 35 de nuestra Constitución, y a contrario sensu los derechos civiles se obtienen con la negativa de no estar comprendido en los artículos 37 y 38 de la Carta Magna, el primero que se trata de la pérdida de la nacionalidad mexicana en su apartado A y de la pérdida de la ciudadanía en su apartado B, siendo el artículo 38 quien suspende los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.

La segunda fracción impone el mínimo y el máximo de edad para ocupar el cargo, 35 y 75 años respectivamente. La edad mínima coincide con la que se señala en la Constitución para el Presidente de la República y de los Senadores, en cuanto a la

edad máxima, es tratándose de los Ministros el único caso en que la Constitución se ha preocupado por señalarla, y ello en virtud de la reforma de 1934.

Otro de los requisitos para ser Ministro, consiste en poseer un título profesional de abogado, con antigüedad mínima de cinco años.

La fracción cuarta tutela la impartición de justicia. Quien no vive acorde a buenas costumbres no puede por ningún motivo aspirar al sitio que simboliza el derecho y la justicia. La integridad que supone la elevada y delicada función de alto exponente de la administración de justicia, hace necesario este requisito, por ello en la segunda parte de este apartado, tratándose de determinados tipos de delitos, así haya sido pequeña la pena, queda invalidado el individuo para la ocupación de estos puestos.

Por último en la fracción V, no parece haber congruencia constitucional en relación con la fracción III del artículo 82 que tratándose del Presidente de la República, nada más pida arraigo un año antes de tomar posesión del cargo, en tanto que los Ministros le exige cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

### *c) Organización interna del Poder Judicial y la Inamovilidad Judicial*

La organización interna del Poder Judicial corresponde jurídicamente a su Ley Orgánica, no obstante, la Constitución contiene algunas disposiciones.

De los nombramientos, de las renunciaciones y de las faltas temporales por más de un mes de los Ministros de la Corte, conoce el Presidente de la República, con aprobación del Senado y en sus recesos de la Comisión Permanente, las licencias que no excedan de un mes son concedidas por la Suprema Corte.

Los nombramientos de los Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito, su adscripción a las zonas territoriales que determina la Ley Orgánica, así como su vigilancia e inspección corresponde a la Suprema Corte.

El artículo 101 de la Constitución señala que los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Secretarios respectivos, no podrán en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los

Estados o de los particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia; la infracción de esta disposición se castiga con la pérdida del empleo.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo al artículo 1, se ejerce por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se formará por veintiún Ministros numerarios y cinco supernumerarios. La Suprema Corte tendrá un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto.<sup>18</sup>

De conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá el pleno en sus XXXI y XXXII fracciones respectivamente y los demás que determine la ley, el artículo 13 del mismo ordenamiento legal señala las atribuciones que tiene el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionará en cuatro salas de cinco Ministros cada una, y de los Ministros que la componen se elegirá al Presidente quien durará en su encargo un año y podrá ser reelecto.

Las atribuciones de las cuatro Salas se encuentran determinadas por los artículos 24, 25, 26 y 27, y las atribuciones de los Presidentes de las Salas en el artículo 28.

El capítulo III se refiere a los Tribunales Unitarios de Circuito y el artículo 46 señala los casos en que conocerán; en el Capítulo III Bis se refiere a los Tribunales Colegiados de Circuitos, fracción II del artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, siendo el artículo 7 bis quien se refiere a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

La fracción IV del artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala a los Juzgados de Distrito como parte del Poder Judicial de la Federación, siendo en el Capítulo IV de dicho ordenamiento legal, el que se refiere a los Juzgados de Distrito. Las atribuciones que les corresponde a los Juzgados de Distrito se encuentran reguladas en los artículos 41, 42, 42 Bis, 43, 43 Bis y 64, siendo este último quien faculta a los Juzgados de Distrito prevenir y reprimir en materia Federal la delincuencia de los menores de edad.

<sup>18</sup> Guerra Aguilera, José Lic. Ley de Amparo Reformada. Edit. Pac. pág. 87.

La jurisdicción territorial de los Juzgados de Distrito se encuentra estipulada en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Jurado Popular como parte integrante del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo a la fracción V del artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se encuentra regulado en los artículos 52 al 63 de la mencionada ley, siendo el artículo 62 quien faculta al Jurado Popular para conocer de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden o la seguridad exterior o interior de la nación, y de las responsabilidades por delitos o faltas oficiales de los funcionarios o empleados de la Federación, conforme al artículo 111 de la Constitución.

La división territorial de la República Mexicana está dividida en 16 circuitos a que se refiere el artículo 71, comprenderá los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal de conformidad con el artículo 1, fracción VI, actuarán en auxilio de la justicia federal, así como en los casos previstos por el artículo 107 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La recta administración de la justicia es condición de vida de toda sociedad y su importancia se acentúa en regímenes como el nuestro, donde el Poder Judicial de la Federación es competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución.

En la Constitución de 1857 el nombramiento de los Ministros se hacía mediante la elección indirecta en primer grado y cada uno de ellos duraba en el cargo seis años.

Las reformas de 1929 respetaron la inamovilidad, pero facultaron al Presidente de la República para nombrar a los Ministros de la Corte con aprobación del Senado. No duró mucho tiempo la inamovilidad de los Ministros de la Corte, ya que las reformas de 1934 suprimió la inamovilidad al señalar seis años de duración en los funcionarios judiciales. En 1944 se restablece la fórmula de 1928, regresando a la inamovilidad.

Se ha considerado como elemento necesario para el buen desempeño de la función judicial la inamovilidad que consagra nuestro sistema, correspondiendo al Presidente de la República la destitución de los funcionarios del Poder Judicial de la Fede-

ración, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

d) *El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad en México*

La defensa de la Constitución se realiza a través de lo que generalmente se conoce como control de la constitucionalidad.

El respeto debido a la Constitución tiene que ser, en principio, espontáneo y natural, y sólo en casos determinados cabe considerar la existencia de violaciones constitucionales, pero esos casos determinados, cuando se repiten constantemente la anarquía o el despotismo, podemos decir que han reemplazado el orden constitucional.

Pero aún así la violación a la Constitución debe de ser prevenida o reparada, esto quiere decir que debe de haber un medio para protegerla contra las transgresiones, ya provengan éstas de un mal entendimiento o ya el propósito deliberado de quebrantarlos.

La defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución; esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos, sólo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados. La defensa constitucional es la que se erige para contener a los poderes dentro de sus limitaciones.

Dos situaciones se presentan para lograr el control de la constitucionalidad, a saber, a quién encomendar dicho control y cómo debe de organizarse una defensa.

De a quién encomendar la defensa de la Constitución, determina dos tendencias, la primera considera que la guarda de la Constitución se debe de confiar a un órgano político, o bien puede ser, alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes o bien, que puede ser creado especialmente para servir de protector de la constitucionalidad. Como ejemplo en nuestra historia constitucional lo encontramos en la Constitución Centralista de 36; la segunda tendencia confiere la tarea de velar por la Constitución al órgano judicial, el cual tiene, aparte de decidir el derecho en una contienda entre partes, el cometido

especial de declarar si los actos de los Poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema.

El alcance de las funciones encomendadas al órgano protector de la constitucionalidad, puede variar en dos sentidos. Puede consistir en dar definiciones generales de constitucionalidad, con motivo o no de un caso concreto; a puede consistir en definir la constitucionalidad únicamente respecto al caso concreto que se ventila y con eficiencia exclusivamente para ese caso.

La función de la primera clase se ejercita ordinariamente a petición del órgano del Poder a quien perjudica la disposición inconstitucional y tiene por efecto anular radicalmente dicha disposición. La función de la segunda clase se ejercita por demanda del individuo perjudicado con el acto constitucional y tiene por efecto paralizar dicho acto con respecto al quejoso, lo cual implica que conserva la validez para todos los que no reclaman, éste es el sistema que tiene validez en nuestro país.

Existió el control de la constitucionalidad por primera vez en nuestra historia constitucional en la Centralista del 36 que encaró con el problema de la defensa de la Constitución y pretendió resolverlo con la institución de un órgano político, llamado Supremo Poder Conservador. La Constitución de las Siete Leyes del 36 tuvo el mérito de poner de relieve la importancia del control de la constitucionalidad.

A fines de 1840 se sometió a la consideración del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del mismo Estado, elaborada principalmente por Manuel Crescencio Rejón que entre otros puntos trataba del control de la constitucionalidad a través de lo que conocemos como Juicio de Amparo.

Las Constituciones del 42, de 46, de 57 y la del 17 trabajaron conforme a las ideas expuestas por don Manuel Crescencio Rejón.

En 1842, el Congreso Constituyente reunido en la capital de la República, conoció de tres proyectos de Constitución, siendo el más importante el que proponía un sistema mixto de defensa de la Constitución, por una parte se establecía el control judicial al confiar a la Suprema Corte la protección de las garantías individuales, exclusivamente frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados mientras que por otra parte instituía el control político al autorizar que una ley del Congreso General fuera reclamada como anticonstitucional por el Presidente de

la República, de acuerdo con su Consejo, por 18 Diputados o 6 Senadores, o por tres legislaturas, la cuestión de inconstitucionalidad se sometía en este caso a la decisión de las legislaturas y el resultado de la votación se daba a conocer a la Suprema Corte.

En 47 las ideas de Rejón fueron arduamente defendidas por Otero quien aprovechó como suyo lo principal del sistema de Rejón defendiéndolo y haciéndolo triunfar para conseguir la aprobación de la Acta de Reforma, entre cuyos puntos más importantes quedaron consignados los derechos de la persona y la institución del amparo.<sup>19</sup>

El juicio de Amparo protector de las garantías individuales frente a cualesquiera autoridad, nace con Manuel Crescencio Rejón en la Constitución Yucateca en su artículo 53 en el año de 1840; Rejón es creador y Otero el difusor en el Acta de Reforma de 47.

En esta Acta de Reforma el control de la constitucionalidad se encomienda al Poder Judicial únicamente con respecto a las garantías individuales y no para todo el cuerpo de la Constitución, cristalizando las ideas de Otero.

La defensa del régimen federal instituido por el Acta de Reforma se organizó en forma política y no judicial, al establecer el artículo 22 que las leyes inconstitucionales de los Estados serían declaradas nulas por el Congreso. La intervención de la Corte se reducía a recibir la reclamación de inconstitucionalidad tramitándola a las legislaturas recogiendo y computando los votos de éstas y hacer la declaración del sentido en que había votado la mayoría de las legislaturas. El control de la constitucionalidad no era por lo tanto judicial, sino político, ya que las decisiones se confiaban a las legislaturas y tenía alcances de generalidad.

Siendo la diferencia entre Otero y Rejón, ya que este último la defensa total de la Constitución se ponía en manos del órgano judicial y operaba siempre a través del individuo, constreñido al caso particular.

El Acta de Reformas se preocupó por organizar la defensa de los derechos individuales y por mantener dentro de su jurisdicción respectiva a la Federación y a los Estados, instituyendo

<sup>19</sup> La primera Ley de Amparo fue expedida por Benito Juárez en noviembre de 1861.

para el primer objeto el procedimiento judicial y para el segundo el control político.

La Constitución de 1857, redactada por una asamblea dominada por los liberales moderados, desaparece el sistema de control por órganos políticos que perceptúa el Acta de Reforma y bajo la influencia de Ponciano Arriaga apoyado por José María Mata, se resuelve que sea la autoridad judicial la que tenga a su cargo el control de la constitucionalidad aquí también queda establecido el sistema de defensa constitucional a través del órgano jurisdiccional.

En 1917 el juicio de amparo no sólo había arraigado profundamente en la sociedad, sino que tenía una tradición jurídica, por lo tanto, no es de extrañar que el Constituyente de Querétaro el Juicio de Amparo sólo hubiera encontrado voluntades prontas a consagrarlo.

Salvo algunas excepciones se conservan intactas todavía las disposiciones que consignó la Constitución de 57 en relación con la competencia constitucional del Poder Judicial de la Federación y con las características del Juicio de Amparo.

Refiriéndonos a nuestra Constitución, debemos de situar el control de la constitucionalidad que ella establece actualmente, en el sistema que encomienda dicho control al Poder Judicial Federal, artículo 103 constitucional, con eficacia únicamente respecto al individuo que solicita la protección.

El procedimiento judicial en el que un particular demanda la protección de la justicia de la Unión contra el acto inconstitucional de una autoridad, es lo que se llama Juicio de Amparo.

El maestro Ignacio Burgoa enuncia los principios rectores de amparo, a saber; de iniciativa o de parte agraviada, de existencia del agraviado directo, de la prosecución judicial del amparo, de la relatividad de las sentencias de amparo, de definitividad, de estricto derecho y facultad de suplir la queja deficiente, de procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos.<sup>20</sup>

El control indirecto de la constitucionalidad total se desprende del artículo 16 constitucional, el cual ordena a toda autoridad que sus decisiones, en las cuales se afectan los intereses de los destinatarios deben ser por mandamiento escrito; fundado y motivado, es decir, debe señalar los artículos violados

<sup>20</sup> Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, 1871.

y la explicación del por qué se violó ese o esos artículos; la violación de la autoridad a cualquiera de estas tres disposiciones da motivo a iniciar un juicio de amparo.

Con lo anterior dejamos los trazos fundamentales y la evolución que entre nosotros ha experimentado el régimen de control de la constitucionalidad o sea, el de sostener el principio de la supremacía constitucional y la defensa de la norma fundamental.

## CONCLUSIONES

1.—El derecho es un producto variable de la evolución histórica que expresa con mayor o menor exactitud la conciencia social de un pueblo en una época determinada, por lo que, la Constitución, como norma de derecho, debe ser sede suprema de todas las instituciones, un documento vivo y no un documento muerto, que esté acorde a la realidad de nuestro país.

2.—Los diferentes regímenes que en el pasado se han presentado en nuestro país, han tenido que legitimarse, aún aquellos que han permanecido en contra de la voluntad del pueblo, y esto sea, a través de normas jurídicas, siendo en consecuencia, los sistemas políticos los que hacen la grandeza de los pueblos y no las personas.

3.—Cualquier estudio que se haga de nuestras instituciones tiene como antecedente inmediato nuestro pasado en base a esto, para comprender nuestra vida nacional se debe de juzgar en relación al pasado histórico, y así poder proyectar un futuro más sólido.

4.—El único soberano es el pueblo, el cual concede a los Poderes determinadas facultades, sin delegar la soberanía a ninguno de ellos. Este es el punto de vista en el que nos debemos colocar para salvar al mismo tiempo la libertad y el orden.

5.—Con el ejercicio de la soberanía popular, por intermedio del libre sufragio, se mantiene la esencia de la legitimidad democrática mediante la periódica elección directa de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el control de la legalidad por el Poder Judicial.

6.—Nuestra forma de gobierno actual es en efecto en teoría una democracia, pero de facto un presidencialismo basado en la voluntad o por lo menos en el consentimiento popular.

7.—El sufragio universal, supremo valor cívico y político es una meta por alcanzar, defectuoso aún en países más adelantados, ha producido entre nosotros la abstención más completa, sea esto por diversas causas que no nos permiten identificarnos con la voluntad popular.

8.—Es el régimen electoral el que determina el valor que tiene el voto de cada individuo y la forma en que éste se refleja en los órganos de representación política de la nación.

Todo régimen democrático implica que la población pueda contemplar y pronunciarse por alternativas u opciones distintas para ser gobernado.

9.—El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En un estado democrático los poderes federales deben ser representantes gestores y guardianes de los intereses de la población.

10.—El respeto político que en la realidad de nuestro país los Poderes de la Unión se han tenido, ha desembocado en un desorden económico, pero nuestros males provienen de las personas designadas para desempeñar las funciones públicas que obedecen a sentimientos personales, más que a reconocimientos profesionales.

11.—El poder cuando está legitimado, es la posibilidad que tienen los hombres en un contexto histórico-social de decidir en qué tipo de sociedad quieren vivir y bajo qué régimen político.

En nuestra realidad nacional el poder no ha podido detener al poder, por lo tanto será el pueblo quien pueda limitar a los poderes, haciendo uso de la soberanía que originariamente le corresponde.

12.—El Congreso de facto, más que un organismo legislativo es una válvula de escape para repartir curules equilibrando intereses políticos en perjuicio de la población.

13.—Al Poder Legislativo corresponde la creación de las leyes y de esta manera cobra un lugar destacado, pues en torno a la ley gira la actividad de los otros dos poderes, el judicial que la aplica y el ejecutivo que cuida por su cumplimiento.

En consecuencia necesitamos un cuerpo legislativo suficientemente independiente que dentro de ciertos límites, sea ante todo capaz de contrarrestar las facultades del Poder Ejecutivo.

14.—La Comisión Permanente cumple su cometido durante los recesos de las cámaras en el sentido de no dejar acéfala la organización política del Estado.

15.—En el momento actual que los Partidos Políticos, bajo el libre juego democrático, tomen más conciencia de su papel para una mayor participación de la población en las decisiones del gobierno.

16.—El Presidente de la República debe de personificar o haber aceptado un programa bien definido y eficaz que preste garantías para el porvenir, es decir, que el Presidente no se debe limitar a prometer guardar y hacer guardar la Constitución.

Las múltiples facultades de que goza el Poder Ejecutivo, solamente se contrarrestarán mediante una legislación de dichas facultades.

17.—Toda responsabilidad popular conlleva una responsabilidad, por lo que aquellos que han ocupado un cargo público se le debe de exigir lo que en desempeño de dicho cargo realizó, para beneficio de sus representados.

18.—El Poder Judicial de la Federación establece la competencia de facultades de los tribunales de la Federación, o sea resolver controversias a través de sus conocimientos y dirimir las mediante la aplicación de las leyes, hasta emitir una sentencia en la que declara lo que es el derecho.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico nacional existen en nuestro país tribunales comunes y tribunales federales.

19.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tener el lugar que la sociedad y la historia le han dado, como contralor de la legalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar y Maya, José. *La Suspensión de Garantías*, Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, 2a. edic. 1960, México, D. F.
- Aperovich, M. S. y Rudenko, B. T. *La Revolución de 1910-1917 y la Política de los Estados Unidos*, eds. de Cultura Popular 4a. ed. 1971, México, D. F.
- Arellano García, Carlos. *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, 1a. ed. 1982, México, D. F.
- Aristóteles. *La Política*, Ed. Espasa Calpe Mexicana.
- Baena Paz, Guillermina. *Manual para elaborar trabajos de Investigación documental*, 6a. ed. Editores Mexicanos Unidos, S. A. México, D. F.
- Baena Paz, Guillermina, *Instrumentos de la Investigación*, 12a. ed., Editores Mexicanos Unidos, S. A. 1984, México, D. F.
- Bosch García, Carlos. *La técnica de Investigación Documental*, 6a. ed. U.N.A.M. 1974.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa 1973, México, D. F.
- Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa 1971, México, D. F.
- Calderón, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*, eds. El Caballito 1972, México, D. F.
- Careaga, Gabriel. *Los Intelectuales y el Poder*. Ed. Sep-Setenta, 1972, México, D. F.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, 6a. ed. 1983, México, D. F.
- Carrillo Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa 1a. ed. 1981, México, D. F.
- Castro V., Juventino. *Lecciones de Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, 2a. ed. 1974, México, D. F.
- Colmenares, Ismael M. y otros. *Cien años de la lucha de clases en México (1876-1976)*, ed. Quinto Sol, T. I, 4a. ed. México, D. F.

- Contreras Cruz, Sergio. *Mi Partido*, eds. Plataforma, 1a. ed. 1968, México, D. F.
- Cortinas Peláez, León. *Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional*, Ed. U.N.A.M., 1a. ed. 1982, México, D. F.
- Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*, Ed. Cuadernos de Joaquín Mortiz, 11a. ed. 1978, México, D. F.
- Cosío Villegas, Daniel. *La Constitución de 1857 y sus Críticos*, Ed. Sep-Setenta, 2a. ed. 1973, México, D. F.
- Cosío Villegas, Daniel y otros. *Historia Mínima de México*, eds. del Colegio de México, 6a. reimpresión 1981, México, D. F.
- De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, 5a. ed. 1976, México, D. F.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Plan Básico 1982-1988*, Ed. P.R.I.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*, ed. especial Ed. P.R.I. México, D. F.
- Fix-Zamudio, Héctor. *Evolución de la Organización Política Constitucional en América Latina (1950-1975)*, 1a. ed. 1978 Ed. U.N.A.M. México, D. F.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa 1982, México, D. F.
- Fuentes Díaz, Vicente. *Génesis de la Revolución Mexicana*, Cuadernos de Divulgación Ideológica No. 5 Ed. P.R.I., México, D. F.
- Gallegos del Río, Leopoldo. *Instrucción Cívica y Derecho Usual*, Ed. Universidad Michoacana 1945.
- García Granados, Ricardo. *El Problema de la Organización Política en México*, Ed. U.N.A.M., Argumentos ideas de nuestro tiempo No. 3, 1a. ed. 1983, México, D. F.
- García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, -6a. ed. Revisada 1969, México, D. F.
- Guerra Aguilera, José Carlos Lic. *Ley de Amparo Reformada*, Ed. Pac.
- Hans, Kelsen. *La teoría Pura del Derecho*, Ed. Editora Nacional, 2a. ed. 1976.
- Heller, Claude. *Poder, Política y Estado*, Ed. ANUIES 1a. ed. 1976, México, D. F.
- León Portilla, Miguel. *Antología de Teotihuacan a los Aztecas*, Colección Culturas Universitarias No. 11, Ed. U.N.A.M. 2a. ed. 1983, México, D. F.

- López Austin, Alfredo y otros. *Un recorrido por la Historia de México*, Ed. Sep-Setenta 1a. ed. 1975, México, D. F.
- Lozano Ramírez, Raúl Lic. *Los problemas del Poder Judicial Federal*, Pensamiento Crítico No. 10, Ed. P.R.I. del D. F.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, Ed. Porrúa 1970, México, D. F., 1a. Ed.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa 1a. ed. 1983, México, D. F.
- Matute, Alvaro. *México en el siglo XIX*, Colección de Lecturas Universitarias No. 12, Ed. U.N.A.M. 3a. ed. 1981, México, D. F.
- Mayer, J. P. *Trayectoria del Pensamiento Político*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3a. Reimpresión 1976, México, D. F.
- Miranda Basurto, Angel. *La Evolución de México*, Ed. Herrero 13a. ed. 1974, México, D. F.
- Morales Hernández, Alvaro. *Sociedad Mexicana Vol. I*, Universidad Pedagógica Nacional, Ed. S.E.P. 1981, México, D. F.
- Montesquieu, Charles de Secondat Barón de. *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa.
- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Pax-México 1a. ed. 1983, México, D. F.
- Moreno, Daniel. *Raíces Ideológicas de la Constitución de 1917*, Colección Metropolitano No. 19, México, D. F.
- Moreno, Rafael Dr. *Metodología e Investigación Científica*, 1a. ed. 1979.
- Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*, Ed. U.N.A.M., 1a. Reimpresión 1983, México, D. F.
- Oñate, Santiago y Pantoja, David. *El Estado y el Derecho*, Ed. ANUIES 1a. ed. 1976.
- Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa 15a. ed. 1983.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, 10a. ed. 1977.
- Rabasa O., Emilio. *México ésta es tu Constitución*, Ed. LI Cámara de Diputados 1982.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, Edit. Porrúa 1a. Edición, Colección "Sepan Cuántos" No. 113.
- Rofer, Francisco. *Diccionario de Sinónimos de la Lengua Castellana*, Ed. Mexicanos Unidos, S. A. 1980.
- Salcido, Andrés. *La Crisis Estructural del Sistema Político Mexicano* 1983.

- Sánchez Viamonte, Carlos. *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, ed. de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., México 1956.
- Sierra, Justo. *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, ed. Especial S.E.P.-U.N.A.M. 1981.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 19a. ed. 1983, México, D. F.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1979*, 9a. ed. México, Edit. Porrúa, 1980.
- Valadez, Diego. *El Abogado y la Libertad*, Ed. U.N.A.M., Pensamiento Universitario No. 14.
- Villorio, Luis. *El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia*, ed. Especial S.E.P.-U.N.A.M., 1a. ed. 1953, México, D. F.
- Código Civil para el Distrito Federal, Quincuagésima edición Ed. Porrúa 1983, México, D. F.
- Código Penal para el D. F. Ed. Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, 1a. ed. 1983, México, D. F.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ed. de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, 30a. ed.
- Ley de Amparo, 57 Ed. Edit. Porrúa.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Edit. Porrúa.
- Revista Jurídica, Vol. III No. 13, México, D. F. Diciembre 1938.
- Revista Jurídica, Vol. IV No. 15, México, D. F. Febrero 1939.
- Revista Jurídica, Vol. IV No. 17, México, D. F. Abril 1939.
- Revista Jurídica, Vol. V No. 20, México, D. F. Julio 1939.
- Revista Jurídica, Vol. V No. 21, México, D. F. Agosto 1939