



300609
75
E2

UNIVERSIDAD LA SALLE
ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**ANALISIS DEL CONCEPTO DEL
PODER POLITICO EN MEXICO.**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Sergio Alberto Sigales Obrador Garrido

Director de Tesis: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1993.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

I N D I C E

INTRODUCCION		Pág.
I.	EL PODER:	1
I.I.	Concepto juridico del poder político.	1
I.II.	Distinción entre poder objetivo y poder de autoridad.	6
I.III.	El poder del Estado, como poder institucionalizado.	9
II.	LEGITIMACION DEL PODER:	14
II.I.	Fundamentos del poder de autoridad.	14
II.II.	El fundamento de la autoridad en la democracia.	19
II.III.	La monocracia y el constitucionalismo.	25
II.IV.	La autoridad carismática, liderazgo o caudillaje.	29
II.V.	La origarquia como monopolio de un partido.	36
III.	ORGANIZACION DEL PODER:	41
III.I.	El proceso de decisión y la organización del poder.	41
III.II.	El proceso de decisión y la teoría clásica de las funciones del Estado.	44
III.III.	Las funciones políticas y el proceso de formación del acto de poder.	50
III.IV.	Las funciones jurídicas.	55
III.V.	Los órganos y las funciones.	62
IV.	DIVISION Y COORDINACION DEL PODER:	89
IV.I.	La coordinación de varios órganos en una función.	89
IV.II.	Las formas mixtas y la división de poderes.	93
IV.III.	La división de poderes en la teoría clásica.	109
IV.IV.	La división de poderes a la luz del derecho positivo mexicano.	124
CONCLUSIONES		
BIBLIOGRAFIA		

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El poder político como parte integrante del Estado, pretende realizar la coordinación de fuerzas tanto en el interior, como exterior, actuando ajustado al orden jurídico que la norma constitucional le impone; a efecto de lograr el bienestar público del pueblo por el que ha sido instituido. El presente trabajo recepcional pretende de manera sencilla, sin restar contenido y juicio crítico, exponer, cual es la realidad del concepto de autoridad o poder político del Estado mexicano.

El contenido del libro, abarca cuatro principales rubros: El poder, legitimación del poder, organización del poder y por último, la división y coordinación del poder.

Al disertar a cerca del poder, en principio se trata de orientarnos en que hemos de entender por poder político; en el mismo contexto se hace una distinción entre el poder político entendido como actividad material, y el poder público como espíritu de la actividad estatal. Por último, hablaremos de la razón que el poder político necesariamente requiere, de su regulación por el orden jurídico constitucional.

El tema de la legitimación del poder, implicará el análisis de la íntima relación existente entre el poder de la autoridad y la normatividad constitucional. Atendiéndose a la clasificación jerárquica y metodológica se hará desde el ámbito del constitucionalismo. Incluimos, un estudio de las características más que jurídicas, personalísimas que coadyuvan a legitimar al titular o titulares del poder político. Concluiremos con una cronología breve del partido revolucionario institucional (PRI), y una crítica acerca de su vinculación con el poder político en México.

La organización del poder político en nuestro país, se centra en principio en la división del trabajo entre los poderes estatales, división que encuentra sustento en la Constitución Política; en el entendido que las funciones tradicionalmente encargadas al poder político, son determinadas por la decisión política fundamental, cuya parte jurídica la constituye la norma constitucional; siendo éste apartado, el momento en que analizaremos a los órganos del poder público; su participación en la formación de los actos jurídicos, y el conjunto de actos necesarios para dar a luz la materialización de su actividad política.

Para concluir, se estudiará y analizará la división y coordinación del poder. Lograr su análisis, implica encontrar el nexo y delimitación entre las funciones de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; además, se hará referencia al proceso de maduración de la teoría de la división de poderes. Terminaremos nuestra investigación, por un recorrido a través de los principales textos constitucionales que nos han regido o pretendido hacerlo, para contar con la visión de evolución, de la idea de la división de poderes en nuestro orden político fundamental.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO I EL PODER

EL PODER

1.1 CONCEPTO JURIDICO DE PODER POLITICO.

Intentar una definición de Poder Político, también denominado Poder Público o Poder del Estado, conlleva la problemática de abarcar todos los elementos propios de una conceptualización. Sin embargo antes de definirlo, es oportuno seguir a los principales exponentes de la Teoría del Estado.

Para Moses I. Finley(1), quien estudió a las ciudades -Estado de Grecia y Roma-, el Poder del Estado en la antigüedad era: El Poder que invalida todos los demás poderes dentro de la sociedad gracias al reconocido derecho que posee de ejercer la fuerza, incluso de matar cuando sus representantes juzgan tal acción necesaria.

De la anterior consideración advertimos que aún cuando el Poder Público es omnimodo, éste se encuentra fundamentado en el derecho; (no olvidando el elevado desarrollo jurídico alcanzado por griegos y romanos), lo que implicaba que la actuación de la autoridad, estaba reconocida por el derecho de la época.

En la Teoría del Estado de Hermann Heller (2), éste consideraba que: "El Poder del Estado no es ni la suma ni la mera multiplicación de las fuerzas particulares comprendidas, sino, la resultante de todas las acciones y reacciones políticamente relevantes, internas y externas."

Analizando, podemos afirmar que para Heller, el Poder Político, es dinámico en cuanto es el resultado de acciones y reacciones, así mismo aglutina no sólo a la autoridad, sino también a los destinatarios del Poder de autoridad, sea que estas últimas se opongan o no a la actuación del Poder Público, siendo que en esta interacción de fuerzas el Estado realiza su comunidad de voluntad, mediante la persuasión o la coacción.

Al respecto Herman Heller (3), refiere que ese dinamismo es llevado a cabo por tres grupos; el núcleo de poder que realiza positivamente el Poder del Estado, los que le apoyan y los participantes negativos que a él se oponen. Explica Heller, que no es factible el confundir núcleo de Poder con el Estado mismo, pues si bien es cierto que el Estado se apoya en dicho núcleo, cierto es también, que el Estado como unidad de acción objetiva del Poder del Estado, resultante de fuerzas internas y externas, se conforma con el núcleo de Poder, debiendo diferenciar que el núcleo de Poder, aunque tiene Poder en el Estado, no es el Poder del Estado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. Vid. Moses I. Finley. El Nacimiento de la Política, 1990 p.p. 20 y 21.
2. Herman Heller. Teoría del Estado, pág. 258.
3. Ibidem.

El maestro Francisco Porrúa Pérez (4), al tratar el tema de la autoridad o Poder Público, no la conceptualiza, (lo que denota prudencia) sino, se limita a destacar su relevancia y de la que me permito reseñar lo siguiente de su exposición:

a) El bien Público temporal (5), sólo puede lograrse por medio de la actividad reunida de todos los grupos que integran el Estado, actividad que debe ser coordinada por el Estado, (Poder Público) para que no sea desviada.

b) El Estado (6), como sociedad universal y necesaria no podría existir, ni alcanzar sus fines, sin la existencia en el mismo de un Poder, es decir, la autoridad.

c) Deber del Estado, da tener autoridad y Poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien Público.

En la obra de Porrúa Pérez, se hace patente la necesidad del Poder Público, como instrumento para alcanzar el fin del Estado, es decir, la imposición de la actualización social y jurídicamente admitida de la razón del Estado. En este orden de ideas, considera que las tareas del Poder del Estado son: el formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para su conservación y logro de sus fines y en segundo lugar, la organización de los servicios Públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares, en vista de la obtención del bien Público. Tema que desarrollaré al tratar la organización del Poder.

"El Poder (7) es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho". Maurice Hauriou (8), en esta definición destaca tres aspectos esenciales: primero, el poder Político es, a la vez, una libertad, una energía y una superioridad. Una libertad, porque en virtud de su soberanía no hay poder alguno, ni interior ni exterior, que pueda obligarlo a actuar por coacción; una energía, porque implica fuerza, dinamismo, capaz de imponerse, a fin de estar en aptitud de cumplir su misión con eficacia y una superioridad, porque está por encima de todos los demás poderes sociales, y dispone de medios para hacer acatar sus órdenes, aunque esa supremacía se manifiesta primaria y fundamentalmente en el plano de la inteligencia y de la voluntad, que se impone por persuasión, y solo secundariamente en el plano de la fuerza física, que emplea el ejército y la policía.

-
4. Vid. Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado.
 5. En su Obra, Francisco Porrúa Pérez define el bien Público como: el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos. Teoría del Estado, pág. 278.
 6. Ibid. pág. 289.
 7. Maurice Hauriou, cit pos., González Uribe, Ciencia Política, pág. 360.
 8. Ibid.

No obstante, que la aclaración que hace Maurice Hauriou, nos es ilustrativa, no por ello, no podemos advertir que es redundante y llega al vértice, toda vez, que, al hablar de superioridad, se está ya dando cabida al poder soberano, tanto en lo externo como en lo interno, así mismo resulta ocioso, decir, que implica energía, ya que, todo un grupo humano es cambiante y por lo tanto dinámico.

Rodrigo Borja (9), destacado político Ecuatoriano y actual presidente de su país, en su obra Derecho Político y Constitucional, dice: "No puede admitirse la existencia de una sociedad humana, así sea sencilla y rudimentaria, que no tenga órganos directivos encargados de unificar los esfuerzos aislados y dispersos de sus componentes y de encaminarlos hacia la consecución de los fines propuestos". Tal afirmación, a nuestro criterio, no puede ser referida al concepto Moderno de Estado, como erróneamente lo hace Rodrigo Borja, en razón, de que al referirse a los vocablos, sencilla y rudimentaria, está minimizando, la complejidad de fuerzas que lo integran, (tal y como refiere Hermann Heller, al hablar del poder del Estado), es decir, verbigracia, no podemos decir, que en la horda o el clan, se ejerciera un Poder Político, sin embargo, no olvidamos que en su incipiente organización sí existía poder, por parte de quien dirigía a las mismas, pero no en la connotación que pretende darle el Doctor Borja.

Estoy de acuerdo con lo que manifiesta en párrafos posteriores al decir (10): "Por eso los teóricos políticos con la exclusión de los anarquistas, por cierto están de acuerdo, en que, el Estado necesita una voluntad dominante e investida de autoridad para dirigir la actividad social y coordinar los esfuerzos individuales. Esa voluntad dominante e investida de autoridad, capaz de hacerse obedecer compulsivamente se llama Poder Político o Poder Público".

En Poder Político y Estado de Claude Heller (11), define al Poder como: "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 que una orden o decisión de contenido específico, sea obedecida también por un grupo determinado de la sociedad".

La anterior definición, resulta insuficiente, ya que se refiere al poder en general y no al Poder del Estado, concebido como el Poder Soberano, es decir, habla únicamente de los grupos de poder, dentro de la pluralidad de organizaciones sociales, políticas y económicas que lo conforman. Es entendible viniendo de un Sociólogo Político y no de un Teórico del Estado.

9. Vid. Rodrigo Borja, Derecho Político y Constitucional, pág. 57.

10. Idem, p.58.

11. Vid. Claude Heller, Poder Político y Estado, pág.11.

No obstante, he querido incluirla, dado que, nos aporta elementos, para definirlo posteriormente.

Manuel Ovilla Mandujano (12), ilustre Maestro en nuestra Universidad, al referirse al Poder Político, en su obra, Teoría Política, dice que éste se nos aparece como la capacidad de una clase social -o estrato de ella- para imponer su proyecto histórico de dominación sobre el resto de la Sociedad Civil. Continuando, expone que, entender al Poder Político, es hablar de la relación entre clases sociales, es decir, de la existencia misma de estas últimas, mediante coacción y consenso.

Una vez, que hemos hecho mención de algunos teóricos, en relación a lo que se entiende por Poder Político o Poder del Estado, intentaré dar una definición del mismo, la cual deberá satisfacer los requerimientos de esta obra. Poder Político, es la coordinación de fuerzas en el interior y exterior de una sociedad humana, organizada, llevada a cabo por una clase social, mediante la coacción y el consenso. Jurídicamente reconocidos y cuya finalidad es la consecución del bien Público.

Desglosando, hablar de Poder Político, es referirse a la coordinación de fuerzas, ya que en el seno de cada sociedad, hallamos la posición antagónica entre los diversos sectores y grupos que la conforman siendo, en ésta circunstancia, cuando surge la autoridad como conciliadora de sus inquietudes, y así, establecer la estabilidad que requiere cada régimen.

Al hablar del interior o exterior, he querido hacer referencia al interior, en el entendido que no es posible, la existencia del Estado, sin enfatizar que en lo interno, se cuente con la actividad ordenadora y ejecutora de las directrices que determinan la permanencia del Estado. En el multinacional, aquí el papel de la autoridad, se encamina a la conjunción y apoyo entre los distintos Estados que componen la Comunidad Internacional.

Por Sociedad Humana Organizada, nos referimos al conglomerado de organismos racionales, que otorgan su consentimiento, para formar órganos que representen sus intereses de conformidad a su nivel cultural, económico y social. Siendo el hombre, el ser racional e inteligente más desarrollado, es el único capaz de proveerse de los mecanismos sociales, que le permitan conseguir su mantenimiento y conservación.

Al referirnos a la Clase Social, como parte inteligente del concepto de Poder Político, hacemos referencia, a aquél estrato de la sociedad que ocupando una posición semejante, dentro de los órganos y grupos de poder que integran un Estado, actúan dando y cumplimentando órdenes.

En íntima relación con lo anterior, está el hecho de que la actuación y cumplimentación, esté moral y legítimamente reconocida, para poder hablar del Estado de Derecho, característico de toda Sociedad Moderna.

12. Vid. Manuel Ovilla Mandujano. Teoría Política, p. 36.

La coacción solo es posible, si los particulares en el cumplimiento de la ley, han agotado los medios voluntarios de acatamiento de los mismos. Siendo por el contrario que el Estado, esta provisto de los mecanismos juridicos, para hacer efectivas sus determinaciones. El consenso, es la actividad voluntaria que el individuo o grupo, acata por propia autodeterminación, misma que esta apegada a derecho, por no ser contraria a los fines del Estado.

El bien Público, es el fin de toda Sociedad, por lo tanto, la finalidad del Poder Politico y lo que hace posible su existencia, es la consecución del bienestar general, lo que no merece a nuestro parecer mayor explicación.

I. III DISTINCION ENTRE PODER OBJETIVO Y PODER DE AUTORIDAD.

Poder, afirma Luño Peña (13), "es el conjunto de la autoridad y de la fuerza. El Poder entraña la autoridad como facultad moral de dirigir la sociedad hacia sus propios fines, y lleva consigo la posesión de la fuerza para hacer efectiva la autoridad. De esta manera, el Poder es, al mismo tiempo, algo físico y algo moral. Es lo físico de la fuerza, y es lo moral de la autoridad." Distinguiendo, según, lo manifestado por Luño Peña, el Poder, no puede concebirse sin la autoridad, atendiendo a que la autoridad, es la que materializa la actuación del Poder, en otras palabras, la autoridad es la actividad espiritual con que actúa el Poder Público; es la expresión que anima el Ser del Estado. El Poder, es fuerza en lo relativo a su concepción Objetiva, en virtud, de que, es la forma en que se manifiesta el mismo ante sus súbditos.

Continuando con Luño Peña (14), éste afirma que, en "sentido subjetivo, la autoridad es facultad, o derecho del superior de una colectividad para obligar a los miembros de la misma a que cooperen a la consecución del bien común."

No cabe duda que la autoridad, debe producirse en la conciencia de los grupos sociales, como el curso por el que los actos de poder, se manifiestan espiritualmente, cuando la facultad o consenso, se logra por conducto de la moralidad, podemos hablar de autoridad y cuando hablamos de la coacción, es claro que nos referimos al Poder lato sensu.

Dabin Jean (15), habla de colaboración positiva, entre los gobernados y gobernantes, llamando por igual a la autoridad y al poder o gobierno, sin embargo, señala, que el Estado, para conseguir el bien Público ordena a los ciudadanos y, para obtener la obediencia dispone de la fuerza, a la que se refiere como potestas.

Seguramente, que, ni el principio de autoridad, aún llevado el grado de las potestas, -dice Dabin Jean- ni la idea de bien Público, son absolutamente propias del Estado, agrega, por una parte, la autoridad se encuentra en todas las sociedades en que, por razón del gran número de asociados, o a causa de la complejidad del fin, se impone una dirección a efecto de unificar y, por consiguiente, de hacer eficaces los esfuerzos que sin ella serían incoherentes. Continúa diciendo, que sólo cuando ésta autoridad se llama poder o gobierno, está revestida de caracteres especiales, toda vez que goza del monopolio de la coacción.

Es claro, que, para Dabin Jean, la autoridad o poder público, existe en dos momentos; bien como un orden (que podemos denominar moral) y como el uso de la fuerza, para lograr dicho orden.

13. Luño Peña; cit pos. Balbin Behrmann. La concreción del Poder Político, p.25.

14. Idem., pág.26

15. Dabin Jean. Doctrina General del Estado, pág.42.

Atendiendo entonces a la distinción entre poder objetivo y poder de autoridad, adelantaremos diciendo, que, el primero es el que se encuentra en todas las organizaciones sociales, en tanto que el poder de autoridad, es el que se halla en toda sociedad estatal, es decir, es aquél elemento del Estado, que investido de imperium y potestas, hace cumplir el orden moralmente exigido y jurídicamente reconocido para lograr la causa final del Estado, es decir, el bien público.

El poder de autoridad, esta dirigido a encaminar los esfuerzos espontáneos, de los individuos y de los grupos, ya que sin este daríamos lugar a la anarquía, lo que acarrearía el caos de la sociedad, siendo por esa razón que se hace patente la necesidad del poder político o poder de autoridad.

Manuel Ovilla Mandujano (16), al hablar de Poder Político refiere, que: "éste se da en un contexto de existencia de clases sociales y relaciones entre ellas, en donde obviamente los individuos juegan y han jugado un papel, de acuerdo con determinados condicionamientos sociales e históricos". Entonces, entendemos según lo manifestado, que el poder en sentido amplio, o poder objetivo, es aquél que se da, en toda sociedad, en donde la dinámica, es la interacción y participación de los grupos sociales, en las tareas públicas, bien como grupo en el poder o como organización que aspira a él. El poder de autoridad, es entonces aquella modalidad del poder objetivo, que se funda en un sistema de creencias compartidas. Creencias que constituyen para el grupo la fuente de legitimación de las jerarquías de decisión y de mando, así como, de someterse a las reglas establecidas. Visto lo anterior, el Maestro Ovilla Mandujano, considera que el poder de autoridad, atiende al reconocimiento de la sociedad, generalmente mediante el consenso, que crea la normatividad, que rige las relaciones entre el Estado y los gobernados, es decir, que, el poder de autoridad, es la vinculación entre la actuación de los órganos estatales y la juricidad de la misma. El poder político, (o poder de autoridad), dice Rodrigo Borja (17), participa tanto del poder de dominación, atendiendo al elemento fuerza: como del poder jurídico al cual se le debe dar mayor importancia, en razón de que dicha actuación debe estar basada en sistemas normativos preestablecidos. Sin separar fuerza y juricidad. El Doctor Borja, enfatiza en que, necesariamente el Poder del Estado, participa de los elementos antes referidos, y de su exposición, advertimos, que lo que para nosotros es el poder objetivo, él lo concibe, como la ordenación del Estado, es decir, la organización de la colectividad, es decir el poder de Autoridad, es la expresión de la coerción política, cuando el poder objetivo, por si solo no consigue el mantenimiento del orden.

16. Vid. Manuel Ovilla Mandujano, Teoría Política, p.p.43 y 44.

17. Vid. Rodrigo Borja, op. cit., pág. 58.

Héctor González Uribe (18), no hace ninguna distinción respecto al término autoridad o de poder, sino que usa indistintamente ambos vocablos, explicando "que, en el fondo, dan a entender dos aspectos diversos, y complementarios de una misma realidad: autoridad representa la fuerza moral, poder, fuerza

física, aunque también podría ser viceversa." Al seguir tratando el tema de la autoridad, como elemento formal del Estado, dice: "la autoridad en el Estado, no es más, que, una exteriorización particular del múltiple y complejo problema de la autoridad en la vida social. En todos los grupos humanos hay autoridad: la del padre de familia, la del jefe de oficina, la del secretario del sindicato, etc. cada uno de esos tipos de autoridad tiene sus propiedades específicas y su ámbito peculiar de aplicación. Exige del súbdito una obediencia, que, varía según la proporción de su personalidad que está comprometida en la relación de que se trata. Pero es una autoridad siempre limitada. En cambio la del Estado, sin dejar de tener el triple límite que le impone el bien, lo público y lo temporal, es una autoridad total y que goza del monopolio de la coacción física."

No obstante, que el maestro González Uribe, no examina separadamente el poder y la autoridad, para efectos del presente trabajo y siguiendo la distinción que nos ocupa, diremos que el poder de autoridad o poder público, es la capacidad moral del Estado, esto es, la manifestación de los valores sociales culturales y políticos, expresados a la comunidad, y mediante los cuales los órganos estatales rigen su actuación, basadas en el consenso y la persuasión. Por otra parte, el poder objetivo, sería la imposición de la actuación de los actos públicos, mediante los mecanismos previamente establecidos, por medio de la coacción y el consenso, mismo que sólo puede ejercerse, por la función de policía del Estado de que se trate.

En resumen, si concebimos al poder de autoridad, como la capacidad del poder político, para persuadir a sus súbditos, de la actuación de los órganos estatales, en su afán de conseguir el bien público temporal y al poder objetivo, como la aplicación de la fuerza pública ante el incumplimiento voluntario y por lo tanto conciente de la actividad estatal; entendiéndose que se produce, mediante la división del trabajo tanto de gobernantes y gobernados, inquirimos en que el poder de autoridad, se contiene en el poder objetivo, en tanto la existencia de este último, se da como consecuencia de aquél, en atención, a que ambos, se correlacionan en la obtención y realización del bien público, uno, como fuerza espiritual y otro como fuerza material.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

18. González Uribe, op. cit., pág. 58.

I. III EL PODER DEL ESTADO. COMO PODER INSTITUCIONALIZADO.

Se da entonces, en la sociedad Política; dice Behrmann (19), que los hombres forman, un titular del poder y de la autoridad, que es el gobernante, dotado de un derecho a mandar en orden al bien común o fin, y dotado también de un poder-relación de dominio que ejerce sobre los súbditos. El poder Público del Estado, no puede sino manifestarse a través de sus diversas organizaciones políticas, establecidas en su constitución general o fundamental, así, como en la reglamentación que de la misma emane. La ratio de estructurar al Estado, es con la finalidad de legitimar su actividad, así, como la de delimitar y coordinar las funciones de cada organismo público. En atención a la Doctrina del Estado, el gobernante se encuentra dotado de un derecho de mando que se ejerce a través de sus instituciones, en orden al bien común y dotado también de un poder-relación de dominio que ejerce sobre los súbditos.

Podemos afirmar, que, el Estado es la institución más perfecta y compleja de toda sociedad humana, pues, refleja la naturaleza del hombre por asociarse, por ceder parte de su libertad, en su afán de integrarse a la sociedad política, como conciencia y en ejercicio de esa libertad.

No es posible, imaginar a un puñado de hombres, sin la existencia del poder político necesario para cohesionar los diversos intereses particulares que los conforman, es, en éste momento, en que la realidad del Estado refleja la sensibilidad política de un pueblo.

Balbin Behrmann (20), al hablar del origen de la sociedad política, dice, que, la sociedad política proviene de la naturaleza humana y se funde en ella y la necesidad de la sociedad, es necesidad moral, que salva la libertad psicológica en cada uno de los actos. Agrega "la libertad del hombre en la institución de la sociedad no es irracional, no es libre el hombre de instituir la sociedad o no, como no es libre en escoger su naturaleza, pero es libre de hacerlo en un modo o en el otro, porque su naturaleza es libre." Para Behrmann, la necesidad del hombre, de permanecer dirigido e integrado a la sociedad Estatal.- que el llama sociedad política- es el instinto natural, que persigue su perfección y lo que le resulta sumamente conveniente.

Afirmamos, que, el Estado, se rige por la organización, que se instituye en virtud de la normatividad que la realidad social le impone, es decir, que, el poder de autoridad, como acuerdo entre gobernantes y gobernados, plantea, la existencia de la norma social, la que le da formalidad a la autoridad, a la vez, que, le proporciona sustento a sus actos y por lo tanto legitima el acto de poder.

19. Balbin Behrmann, la Concreción del Poder Político,
p. 32.

20. Ibid.

Claude Heller (21), dice: "El derecho organiza al poder en una amplia medida, para lo cual es indispensable la existencia de una serie de instituciones. Toda sociedad se encuentra estructurada en diversas instituciones fundamentadas por la ley o por la costumbre. El poder esta, entonces, constituido por el conjunto de instituciones relacionadas con la autoridad, es decir, a la dominación de unos individuos sobre el resto de la sociedad." De conformidad a lo que expone Heller, la sociedad política, en su origen y teniendo como sustento la normatividad que explica la razón de su existencia, crea sus propias instituciones en el entendido de que sólo a través de ellas se logra el bien público, sin embargo, difiere de Claude Heller, en el sentido de que el Derecho no organiza en una amplia medida al poder, sino que, lo organiza en su totalidad, claro hablando de un estado de Derecho. Pero aún en un Estado totalitarista, el Derecho, es ajustado a los propósitos absolutistas del grupo en el poder.

Agrega, Claude Heller (22), "en toda institución coexisten elementos de organización y de expresión de los intereses de quienes la crean. Es decir, encontramos tanto aspectos relativos a su organización técnica como material contenida en los textos legales que la reglamentan, así mismo, aspectos relativos al sistema de creencias, vigente en una sociedad en un momento determinado." Nada resulta más ejemplificativo de lo anterior que el actual Poder Político de México, ante la avalancha de reformas a la Constitución Política, verbigracia; a la privatización del campo Mexicano, la personalidad jurídica de las instituciones religiosas, etc. que, no son otra cosa, que, el resultado de las presiones externas. Modificaciones sustanciales, tanto jurídicas como sociales, previas al tratado de libre comercio, tan de voga en estos momentos.

Desde un punto de vista general, --refiere Heller (23)-- 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. De hecho, el término Estado incluye dos nociones distintas pero íntimamente ligadas entre si, en primer lugar, es el conjunto de la organización gubernamental, o sea, la organización del poder, en una sociedad determinada, que además de poseer una estructura ideológica determinada y una estructura económica, posee un conjunto de aparatos institucionales y de normas jurídicas destinadas a regular el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, el término incluye el concepto de Estado-Nación, esto es, una comunidad humana que, además de poseer las características ya señaladas en la organización gubernamental, se encuentra delimitada geográficamente. La distinción que hace Heller, nos permite diferenciar dos hechos, el primero la organización estatal concebida, como, el poder político supremo, es decir, las instituciones reguladoras y ejecutoras de la dinámica estatal. En toda sociedad política se hacen cumplir las determinaciones políticas, cuyos destinatarios los son los súbditos o gobernados.

21. Vid. Claude Heller, Poder Político y Estado, pág. 15.

22. Ibid.

23. Idem. p. 16.

El segundo punto que destaca Heller, abarca lo que la doctrina conoce como elementos previos del Estado, es decir, la agrupación humana, conformada por seres racionales y libres. Y el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado.

Maurice Hauriou (24), señala en su teoría de la institución y de la fundación lo siguiente: Una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social. Para la realización de esta idea, se organiza un poder que le procura los órganos necesarios. Por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedimientos.

Continúa, Hauriou diciendo: "las instituciones nacen, viven y mueren jurídicamente. Nacen por operaciones de fundación, que les suministran su fundamento jurídico al continuarse. Viven una vida a la vez objetiva y subjetiva gracias a operaciones jurídicas de gobierno y de administración repetidas y además ligadas por procedimientos. Y al fin mueren por operaciones jurídicas de disolución o de abrogación."

Define, Hauriou (25), a la institución social, diciendo "una institución social consiste esencialmente en una idea objetiva transformada en una obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta así a su servicio, voluntades subjetivas indefinidamente renovadas." Siendo, el Estado, la institución social más compleja y a la vez objeto del presente estudio, procederé a adecuar la anterior definición al tema que nos ocupa. En primer lugar, ¿qué debemos entender por idea objetiva transformada en una obra social por un fundador? Por idea objetiva, entendemos, aquella conciencia subjetiva, que después de un tiempo de permanecer bajo la dependencia de voluntades subjetivas de sus fundadores, es llevada a su realización práctica. Para la realización práctica, es decir, en el proceso de objetivización debemos distinguir, entre idea directriz y fin del Estado. La idea directriz es interior al Estado, existe un plan de acción y de organización en vista de la acción y además la idea directriz, expresa el fin y los medios que deben emplearse para alcanzarla. En tanto, que, la finalidad puede ser exterior al Estado, que, la noción de fin está limitada, por el plan de acción y de organización y por último la idea del fin no procura los medios. Por lo tanto, siendo, en la sociedad política conformada por grupos humanos, en donde la idea objetiva ha de realizarse, compete a éstos el buen éxito de la idea directriz, realizada a su vez, por el grupo social en el poder.

En segundo término, explicaré, en que consiste, el reclutamiento de adhesiones en número indeterminado en el medio social. En relación al Estado, diremos, que es la importancia que le da la

24. Maurice Hauriou, cit. por, González Uribe, Teoría Política, p.p. 183,ss.

25. Idem. fág. 185.

sociedad, a la idea objetiva. Es decir el reclutamiento de adhesiones individuales, mismas que le darán sustento material y jurídico a la institución estatal, de los cuales, unos formarán parte de los órganos de poder y otros sin participar en aquellos, proporcionan asentimiento por la confianza que les profesan. Relacionado, a la sujeción de las voluntades subjetivas al servicio de la idea institucional, diré, que, son los funcionarios estatales, quienes al estar al servicio de la institución, contribuyen al mantenimiento de las creencias subjetivas del público, como en las actividades de los órganos o funcionarios que representan al Estado. De ahí, que, son quienes le dan forma a la organización estatal. lo que hace del Estado la organización más importante, en razón de actuar por sus representante. Las condiciones de duración de la institución depende de las respuestas que brindan a las necesidades sociales, lo que se logra, en la medida que la actuación del Poder Público, se acerque a la verdad y a la justicia. Las necesidades que requiere la sociedad política, responden a necesidades reales y prestan servicios para satisfacerlas, el resultado de esta interacción, es lo que explica, la duración de la sociedad estatal.

Las funciones que realizan los órganos del Estado, deben estar justificadas, por la estimación que los súbditos reconocen, en las instituciones jurídicas que le dan sustento y en la espiritualidad de sus actos. De ahí, que, la actividad del poder político debe ser congruente con la verdad moral y la justicia, si pretende encontrarse legitimado, según los requerimientos que le exige la realidad social.

Expone, Hauriou (26), que, los tres elementos de toda institución corporativa, son: a) la idea de la obra por realizar en un grupo social. b) el poder organizado al servicio de esta idea para realizarla y c) las manifestaciones de comunión que se producen alrededor de la idea entre los individuos del grupo, mismo que abarca el principio interiorización corporativa en sus dos momentos: el de incorporación y el de personificación. Tratándose de la corporación más importante de la vida social, que es, sin duda, el Estado, el primer momento de la interiorización corporativa, que es el de la incorporación, se da en el gobierno representativo, en cuanto los órganos de gobierno se interiorizan en el cuadro de la idea -Estado y obran en nombre de éste pero sin conceder a los ciudadanos ninguna participación en el gobierno. Y el segundo momento, el de la personificación, se produce en las crisis subjetivas que tienen lugar en las conciencias de los asociados cuando llegan a agregarse al gobierno. Gracias a este fenómeno la idea -Estado se personifica en la colectividad."

En concreto, diremos, que, en el Estado moderno, la idea objetiva, es la idea a realizar por el grupo social en el poder, es decir, la convivencia pacífica armónica, justa, en la que haya seguridad y orden mediante una conveniente centralización política y jurídica. También encontramos, que, para realizar el bien público temporal, es necesario la presencia del poder soberano del Estado, que constituye una fuerza jurídicamente organizada y limitada. Por último, en coordinación con los presupuestos

26. Idem, p.p. 192 y 193.

citados, hallamos el consentimiento consuetudinario por parte del pueblo, del cual existe una adhesión renovada e indefinida a la obra del Estado y, por otra parte el del servicio, también ilimitado en el tiempo, que prestan los funcionarios y empleados de la administración pública, los jueces y magistrados del poder judicial y los miembros de los órganos legislativos que contribuyen a la obra estatal.

CAPITULO II LEGITIMIDAD DEL PODER

CAPITULO II.

LEGITIMACION DEL PODER.

II.1 FUNDAMENTOS DEL PODER DE AUTORIDAD.

La Autoridad, como elemento constitutivo del Estado, encuentra sustento en la normatividad que legitima su actuación, que hace factible el Estado de derecho que requiere la sociedad en donde desarrolla su actividad. Siendo la finalidad del Estado, la realización del bien común, mismo que se determina en función de los intereses de los grupos sociales que lo conforman, éste debe estar delimitado por un ordenamiento justo y equitativo que regule el poder del Estado, con la mira a no ejercer la fuerza de manera despótica, y por lo que hace a las relaciones entre gobernados, que se respeten y garanticen debidamente los actos y hechos jurídicos, que tengan como origen la actitud conciente de los particulares, en los términos que válidamente reconozca la voluntad general por conducto de sus instituciones jurídicas. En toda sociedad humana, encontramos normas con un contenido jurídico, cuya teleología es la conservación del orden social. En el Estado moderno la organización y el funcionamiento de sus instituciones, se encuentran reguladas por el derecho que a su vez es el resultado de las transformaciones sociales que la sociedad política requiere.

El maestro Ignacio Burgoa (1), al disertar acerca de la fundamentación filosófica de las garantías individuales refiere: "que, para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero en orden, para evitar el caos en la sociedad, es indispensable que exista una regulación que encauce y dirija esa vida en común, que norme las relaciones humanas sociales, en una palabra, es menester que exista un derecho, concebido formalmente como un conjunto de normas de vinculación bilateral, imperativas, obligatorias y coercitivas. Cualquier régimen jurídico, -continúa diciendo- social o político debe tener siempre presente en su implantación y en su funcionamiento ese mínimo de libertad y los mencionados factores de ejercicio de ésta, si no se quiere degenerar en la autocracia y gestar pueblos serviles y abyectos, creando su orden jurídico respectivo en atención a las condiciones históricas de cada estado en concreto (2).

En atención a lo antes expuesto, afirmamos que la autoridad o Poder Político del Estado, no debe perder de vista, el encargo que tiene como mandatario del pueblo, pero sin olvidar que la libertad humana -sobre la que ejerce su poder- necesita desenvolverse conforme a los intereses sociales preponderantes, para lo cual la autoridad en cumplimiento de su protestad suprema, elabora las disposiciones jurídicas, acorde a lo que reclama los satisfactores sociopolíticos del acontecer nacional. Lo que a continuación exponemos, ilustra la necesidad racional en lo cualitativo y cuantitativo del poder de autoridad, en cualquier estado de Derecho. Anota, Ignacio Burgoa (3).

1. Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, p. 23.

2. Idem., p. 28.

3. Idem., p. 156.

El contenido normativo del Derecho, bien plasmado en disposiciones legislativas expedidas por órganos determinados, o bien como substratum de una práctica social constante y con fuerza de obligatoriedad, forzosamente debe estar garantizado, en cuanto a su imperatividad, por un poder superior a la voluntad de cada individuo, de tal suerte que la aplicación de lo jurídico no quede supeditada al arbitrio de éste, ese poder, que también recibe el nombre de Autoridad, considerado este concepto no en su acepción de órgano estatal dotado de funciones de ejecución y decisión, sino como actuación suprema, radica en la comunidad misma, en el propio grupo social, y es ejercido por entidades creadas a posteriori, a las cuales expresamente se les ha conferido esa facultad. Agrega diciendo, el Estado, como forma en que se organiza un pueblo a una sociedad humana, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política sui generis, se convierte en titular del Poder Soberano, que sin embargo como ya dijimos permanece radicado en uno de sus elementos que es la comunidad. Por consiguiente, podemos decir que la soberanía (entendiendo ya por tal no sólo un atributo del poder estatal, sino el poder mismo) reside jurídica y políticamente en el Estado, en virtud de su personalidad propia, artificial y real y socialmente, en la sociedad o pueblo, entendido éste en su acepción jurídica, no sociológica, o sea, como conjunto de individuos con derechos civiles activos y pasivos.

Diremos que el Poder Político encuentra su sustento en el fenómeno jurídico, que, lo organiza y lo legitima. La evolución del fenómeno jurídico, en el Estado abarca desde el irrestricto despotismo de los órganos del Poder Político, conculcando los derechos de los gobernados, hasta el florecimiento y desarrollo jurídico de instituciones protectoras de los derechos individuales. El Derecho -dice González Uribe (4)- aparece siempre en íntima vinculación con el Poder Político que lo define, lo garantiza y le da vigencia efectiva.

El Derecho aparece así, en el horizonte político-estatal, como la concretización o institucionalización del orden. Frente a la espontaneidad, iniciativa y dinamismo del Poder Político, por una parte, y la libertad de acción y organización de los ciudadanos por la otra, el Derecho representa el elemento de peso, de tradición, de resistencia, que da una estructura formal, firme y segura, a las actividades políticas. En párrafos posteriores dice (5): política y derecho representan así un papel de importancia definitiva en toda comunidad humana organizada. Este es un dato que aparece a la simple vista de la observación sociológica. La acción espontánea y enérgica del Poder Político configura la comunidad y la conduce al cumplimiento de sus fines, el Derecho, por su parte, señala los cauces estrictos por los cuales debe correr esa actividad y da origen a un orden estable y firme de la convivencia social.

La vinculación, que se establece entre el Poder Político y el Derecho, entendido como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre particulares, entre éstos y el Estado, y entre los órganos del Estado, se vuelve imperativo, en toda sociedad

4. González Uribe, Teoría Política, p. 204.
5. Ibid., p. 205.

moderna, en razón de lo que denominamos voluntad general. Es decir, si la finalidad del Estado, es la consecución del bien público, para su realización es necesario que los órganos estatales, adquieran su actuación o actividad a la normatividad, que tiene como origen, la propia constitución general, misma que regula en principio el funcionamiento, organización y competencia de los órganos de poder. Encontrando en ese mismo ordenamiento, los Derechos Públicos subjetivos de los gobernados. Lo que a su vez implica, que la autoridad no ha de rebasar los límites, que constitucional y reglamentariamente le está permitido por el consenso general, que en su carácter de mandante, le deposita a los órganos del Estado, que actúan por conducto de sus titulares, personas físicas.

El maestro García Maynez (6), al disertar acerca del Estado, refiere que: "el Poder Político mantiene y garantiza el orden jurídico, que de este modo se transforma en Derecho positivo". Más adelante dice (7): "el Poder Estatal encuentra una limitación en la necesidad de ser Poder Jurídico, es decir, poder cuyo ejercicio se halla normativamente regulado". De lo antes expuesto, advertimos en primer lugar que, por una parte la Autoridad justifica su existencia al crear, aplicar y vigilar la normatividad que rige a la colectividad, así mismo el Poder Político o Autoridad, también está sujeto a la normatividad que le da vida, la razón de que esto sea así, significa que el Estado, se autolimita en su ejercicio de poder, lo que vincula al concepto de soberanía, sin que esa autolimitación, le reste fuerza a la autoridad, ya que por el contrario, fundamenta y da sustento a su actuación en la vida pública.

La actividad del Estado, -dice Gabino Fraga (8)- es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines adecuados estatales.

La aseveración que hace el maestro Gabino Fraga, una vez más nos confirma, la imperiosa necesidad de regular jurídicamente, la actividad del Poder Público, ya que así, se norma por una parte su organización y por otra sus atribuciones, con la finalidad en la que se justifica plenamente la existencia y razón de ser del Poder Político y en sentido amplio del Estado, al tratar de conseguir el bienestar de la colectividad, en lo interno y externo.

Hablar o referirnos al hecho de que la autoridad se sustenta o fundamenta en Derecho positivo, encuentra significado al legitimar todas las funciones de los órganos estatales, para así estar posibilitado a ejecutar los actos necesarios, para el sano desarrollo social y político que requiere la sociedad política en cuyo seno se ejerce el Poder Público o Autoridad. El fundamento del Poder de Autoridad está íntimamente ligado con la idea de seguridad jurídica, es decir, la actividad de los órganos estatales, debe basarse y ser contemplada bajo un estado de

6. Vid. García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, p. 97.

7. Ibid., p. 103.

8. Vid. Gabino Fraga. Derecho Administrativo, p. 13.

Derecho. Al respecto, señala Rodrigo Borja (9), que, "el Estado organizado bajo el imperio omnicompreensivo de la Ley -Estado de Derecho- confiere a los ciudadanos la certidumbre de la forma en que se ejecutará el Derecho, de tal manera que cada individuo puede prever como se utilizará el aparato coercitivo del Estado o lo que le está prohibido, permitido u obligado hacer, en determinadas circunstancias, a él y a los demás. De este modo el individuo obliga la certeza de que los derechos que la Ley consagra en su beneficio son efectivos y de que el Estado, mediante sus respectivos órganos respetará esos derechos y lo hará respetar por las otras personas.

Al respecto García Pelayo (10), dice: "el Estado de Derecho principalmente se expresa en un sistema de competencias cuidadosamente circunscritas, de modo que cada autoridad u órgano sólo pueda actuar en el marco por ella acotado y frente a las extralimitaciones de las cuales el individuo está dotado de recursos jurídicos".

El Estado mismo se encuentra autolimitado, en función de la credibilidad y del estricto cumplimiento de sus atribuciones sociales y políticas, es entonces, cuando la idea de la seguridad jurídica, legitima su organización y por ende todos los actos públicos. Lo que da a los gobernados la posibilidad de hacer las reclamaciones que jurídicamente les están reconocidas. Por lo tanto, el Estado Moderno, respetará y hará respetar los Derechos Públicos subjetivos de sus súbditos, ya que al hacerlo imbitamente, se legitima y le da el sustento político y social necesario, para su reconocimiento en lo interno y en sus relaciones con los Estados Supranacionales.

La Autoridad o Poder Político, como poder institucionalizado en el seno de la organización social, mismo que se manifiesta en relaciones de mando y obediencia, requiere de un acatamiento a los ordenamientos jurídicos. Al referirse al Poder y Derecho el catedrático Eduardo Andrade Sánchez (11), manifiesta: "el Derecho constituye el instrumento a través del cual el Poder se organiza y se expresa cotidianamente en una colectividad. Todo Poder Político tiende a formalizarse en expresiones jurídicas a través de las cuales se asegura su permanencia y efectividad.

Entre Poder y Derecho, existe una relación dialéctica indisoluble, pues si, por una parte el Poder engendra al Derecho en el proceso regularizador de la relación mando, obediencia, también el Derecho genera poder desde el momento en que se constituye en el armazón que da vida a dicha relación puesto que, identificada una posición de mando en la estructura jurídica, el individuo o grupo que en ella se coloca, adquiere por virtud del Derecho, la capacidad de poder que se asigna a tal posición. Continúa diciendo: "esta relación dialéctica entre Poder y Derecho, explica también las características que hacen posible el mantenimiento de la relación mando obediencia, estas son, la capacidad coactiva y la aceptación de la legitimidad del mandato. La coacción como elemento sustancial del Derecho le viene a éste de sustentación en el Poder, la pretensión de legitimidad del

9. Rodrigo Borja, Derecho Político y Constitucional, p.299.

10. García Pelayo, cit. pos., Rodrigo Borja, pág. 299.

11. Eduardo Andrade Sánchez, Introducción a la Ciencia Política, pág. 299.

Poder, proviene de su apoyo en el Derecho.

Concluiremos diciendo, que, para poder afirmar que la Autoridad o Poder Politico legitime o fundamente su organizaci3n y haga ejecutar sus determinaciones, resulta imperativo la previa existencia del Derecho. ya que, s3lo asi, su actuaci3n en uno o en otro sentido estaria respaldada por la voluntad general, requisito insoslagable en un Estado que se jacte de ser legitimo y que encuentre sustento en el apoyo popular, por lo tanto, el Poder de Autoridad es legitimo, en atenci3n a que, sus decisiones politicamente relevantes, est3n reconocidas por el Derecho Positivo, que lo organiza y da fuerza politica, para mantener asi adecuadas las necesidades sociales encaminadas a la satisfacci3n del bien com3n, a la acci3n politica del grupo o grupos en el poder.

II. II EL FUNDAMENTO DE LA AUTORIDAD EN LA DEMOCRACIA.

La palabra Democracia, proviene de los vocablos griegos demos, pueblo y kratos, autoridad o gobierno. En el presente apartado, exponemos como está conformada la Autoridad en una Democracia, es decir, como se encuentra legitimado el Poder Público en un Estado Democrático.

En todo régimen democrático, se propugna el concepto de soberanía popular, o sea, el Derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo, con la finalidad de que se represente el interés de todo el pueblo. La forma de que se adapten las decisiones del pueblo, ante la imposibilidad de concebir la unanimidad absoluta, se hace por conducto de la mayoría o lo que es igual mediante el principio de la Lex Majoris Partis, misma que constituye la Ley Fundamental de toda sociedad igualitaria, siendo esta sociedad en la que han de prevalecer la voluntad de la colectividad, aunque no pocas veces la voluntad general, dista de un solo voto, en relación con el grupo opositor, mismo que ha de acatar la decisión mayoritaria. Cuando en una sociedad plural, entiéndase de participación política de ideología diversa, se aborta el sistema representativo, el Estado y sus instituciones, se sustentan en la Ley de la fuerza e inevitablemente en el despotismo militar. La Democracia consiste, según Kelsen (12), "en que el orden jurídico es producido por aquello sobre quienes va a regir y supone, por tanto, un alto grado de participación popular en la gestión de los negocios públicos". Al respecto refiere Kelsen (13), "políticamente es libre el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa, un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer, la Democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos".

Por consiguiente, la Autoridad o Poder Público tiene cuantitativamente más o menos poder o fuerza para ejercitar libremente sus determinaciones, en la medida en que, el pueblo participa en la toma de decisiones por conducto de sus representantes, la que significa necesariamente, que, un sistema es más democrático, en el grado que el conglomerado social participa en la creación del orden jurídico.

El político ecuatoriano Rodrigo Borja (14), hace alusión a lo anterior al decir que: "en el esquema democrático para el pueblo es, al propio tiempo, sujeto y objeto del orden jurídico del Estado porque, de un lado, el dicta este orden jurídico por medio de sus representantes reunidos en Asamblea Legislativa y, de otro, está obligado a observarlo. O sea, que la Ley está formada por los mismos que en ella están sometidos, esta doble calidad popular es una de las características fundamentales del sistema democrático puro".

12. Kelsen, cit. pos. Rodrigo Borja, Derecho Político y Constitucional, pág. 83.

13. Idem.

14. Op. cit., pág. 85.

Tal y como referimos al principio de este apartado, la Soberanía Popular, se ejerce por la voluntad general, es decir, por la decisión mayoritaria. ahora bien, en todo sistema democrático se ha de respetar a la minoría, quien tiene la pretensión legítima de aspirar igualmente al poder, al alcanzar la mayoría necesaria para ejercitar las funciones públicas, que jurídicamente se le encargan al titular del Poder Público. El principio mayoritario se logra -dice Rodrigo Borja (15)- a través de un proceso de reducción, acoplamiento y unificación de las voluntades individuales, se forma la voluntad del grupo, que, como acabamos de ver, no es mas que la voluntad de la mayor parte de sus miembros." "Esta voluntad -agrega- se concreta y se manifiesta mediante los diferentes métodos creados y reconocidos por el sistema democrático para hacer factible la participación popular en las tareas oficiales del Estado. Tales métodos son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, y las elecciones, entre los directos, y la opinión pública, los partidos políticos y los grupos de presión, entre los indirectos o de simple influjo de la voluntad de los gobernados sobre la de los gobernantes. La voluntad de la mayoría, -continúa diciendo- tenida como la voluntad de la comunidad, obliga por igual a todos sus miembros, incluyendo naturalmente a los que integran la minoría, pero no les obliga arbitrariamente, sino con arreglo a preceptos jurídicos preestablecidos, los mismos que, por haber sido dictados por aquellos sobre quienes van a regir y por considerarse expresión de la voluntad general, excluyen tácitamente la posibilidad de opresión pues la obediencia a la Ley que uno se ha impuesto es libertad."

El maestro Rodrigo Borja (16), "destaca tres condiciones, en las que se produce la participación activa de los gobernados a saber: a) Libertad para que los gobernados se formen una opinión sobre las materias cuya resolución les incumbe y para que la manifiesten pública y privadamente con la mira de que su forma de pensar alcance una consagración jurídica. O sea libertad de información, de decisión y de expresión del pensamiento. Libertad para actuar en partidos políticos y hacer uso de todos los medios legítimos -iniciativa popular, plebiscito, referéndum, elecciones- reconocidos por la Democracia para que los ciudadanos hagan valer su querer en la administración de la cosa pública. En segundo lugar, b) Igualdad, para que la opinión de cada ciudadano tenga el mismo valor que la de los demás, con la garantía de que la voluntad de todos ellos ejercerá idéntica influencia en la formación de la voluntad del grupo. Y c) Cultura Popular, porque sin ella es decir, sin conocimiento de causa ni buena información tocante a los asuntos públicos, las masas no sólo puedan tomar decisión acertada sino que, con frecuencia, caen víctimas de la demagogia, y se deslumbran con la pirotecnia verbal de los caudillos simplemente retóricos.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

15. Ibid., pag. 86.

16. Ibid., pag. 87.

Walter Montenegro (17), al referirse al tema de la Democracia manifiesta: "la Democracia presupone la igualdad de los hombres y su derecho igualatorio tanto a ejercer la soberanía popular como alcanzar los fines que, de acuerdo con los conceptos esenciales de la filosofía liberal, tiene el hombre. -Agrega- esos derechos están claramente enunciados en el lema de Libertad, Igualdad y Fraternidad de la Revolución Francesa, como en la siguiente frase de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica: "Todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la consecución de la felicidad."

La Autoridad encuentra sustento en el Estado Democrático, en la participación ciudadana mayoritaria, a través y por conducto de los órganos popularmente electos. Antes de tratar de estudiar de que forma participa decisoriamente el pueblo en las tareas de Gobierno, es ilustrativo mencionar la definición de Democracia de Juan J. Linz (18), quien dice: "que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona, competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar, incluso de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas."

Sin lugar a duda, un elemento integrante de todo régimen democrático, es la participación de la sociedad en su conjunto, en las decisiones políticas, situación que advertimos de los estudiosos del acontecer político, así como también de la propia experiencia. Esta afirmación, se contempla en la afirmación de Maurice Duverger (19), al decir que: "casi todos los gobernantes obtienen su legitimidad de una investidura popular, por el Sufragio Universal, un Gobierno que no se apoye en la elección de los ciudadanos, no es un verdadero gobierno a los ojos de los hombres de hoy." Agrega (20), "la igualdad de todos los hombres, la existencia para cada uno de los Derechos fundamentales, forman igualmente parte del fondo común de los valores políticos contemporáneos. Como el Sufragio Universal, éstos principios son consagrados por la mayor parte de las Constituciones, incluso de las de los regímenes autoritarios y dictatoriales." En mi opinión, esta última afirmación de Duverger, resulta contradictoria con su afirmación de legitimidad de investidura popular y de Sufragio Universal, ya que estos elementos, son parte de las democracias representativas, lo que resulta paradójico, ya que no es posible concebir un régimen autoritario, sustentado en el Sufragio Universal, tal y como pretende Maurice Duverger.

17. Vid., Walter Montenegro, Introducción a las Doctrinas Políticas Económicas, Pág. 62.

18. Juan J. Linz, La Quiebra de las Democracias, Pág. 17.

19. Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Pág. 67.

20. Idem.

Al hablar de los elementos del modelo democrático, destaca tres grandes instituciones, mismas que de una u otra manera han quedado ya expuestas. Al respecto Duverger (21) dice: "son elementos del modelo democrático, la designación de los gobernantes mediante elecciones por Sufragio Universal, la existencia de un parlamento con grandes poderes y una jerarquía de normas jurídicas destinada a asegurar al central de las autoridades públicas por jueces independientes. Estas instituciones -dice- tienen un mismo fin, el de impedir que el Poder Político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos." Concluye diciendo: "la representación popular, mediante elecciones, permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran. La separación de poderes obliga a que cada órgano gubernamental sea controlado por otro, de forma que, como dice Montesquieu, el poder limite al poder. El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales."

Ahora bien, cabe preguntarse de qué forma participa el pueblo en el sistema democrático? la respuesta a la anterior interrogante, se encuentra implícita en la medida en que el pueblo ejerce el gobierno del Estado. Una Democracia es directa, cuando el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, en forma directa y sin intermediarios. Por otra parte, la Democracia indirecta o representativa, tiene lugar cuando el pueblo confía la función gubernativa a determinadas personas quienes la ejercen en nombre y representación de aquel. Al respecto, y al referirse a la Democracia directa, el político ecuatoriano Rodrigo Borja (22), manifiesta: "es un imposible físico porque no hay manera de que el pueblo masivamente tome en sus manos la conducción de sus destinos." En el mismo sentido, Starcke (23) dice: "todo Gobierno, desde las formas más primitivas en que el hombre valiente sugería su preponderancia a sus compañeros, hasta las de nuestros días ha ofrecido el carácter representativo." Al respecto, opina Jiménez de Aréchiga(24): "la Democracia directa tiene un carácter y un interés fundamentalmente teóricos, puesto que en la experiencia humana de la organización social no hay quizá un solo régimen que pueda ser exhibido como arquetipo, de esta forma, ella tiene más de hipótesis de laboratorio que de dato de experiencia. Jamás la masa del pueblo ha sido llamada a desempeñar en ninguna parte todas las funciones del Estado."

Dada la magnitud del Estado Moderno, resulta utópico, pensar que el pueblo ejerza directamente las funciones de gobierno, por lo que la forma del gobierno que cumple su cometido y con contenido, representativo, lo es la Democracia Indirecta o Representativa. Maurice Duverger (25), define a la Democracia Representativa, y dice al respecto: "Es el sistema político, en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y los consideraron de esta forma como sus representantes."

21. Ibid., pág. 45.

22. Rodrigo Borja, op. cit., pág. 88.

23. Starcke, cit. pos. Rodrigo Borja, Derecho Político y Constitucional, pág. 88.

24. Jiménez de Aréchiga, cit. pos. Rodrigo Borja, pág. 88.

25. Maurice Duverger, op. cit., pág. 80.

Señala Agustín Basave (26), que, "El Gobierno siempre ha sido función de minorías. La muchedumbre nunca ha gobernado. Carece de la reflexión y de la decisión individuales que están supuestas en toda acción de Gobierno. El poder y la organización, la administración y la ejecución no pueden ser ejercidos por la totalidad de los ciudadanos. Agrega (27). "La actividad política de las democracias contemporáneas no puede realizarse sino a través de la relación de representación. Todo Estado tiene, ineludiblemente, un determinado sistema de órganos-representantes. La organización representativa de la Democracia la convierte en cuerpo político constituido." La idea de la Democracia representativa, surge con la figura de la soberanía, es decir, ya el Poder Político no tenía una existencia basada en el origen divino y por lo tanto soberana del monarca; sino surge con el liberalismo de Hobbes, Locke, Hume, Montesquieu y Rousseau entre otros, quienes sostienen, que el poder del monarca está supeditado al bienestar de la colectividad quien, en un plano de igualdad y libertad cede parte de su libertad y la deposita en los representantes del pueblo, lo que es lo mismo, al decir, que la Soberanía reside originariamente en el pueblo.

Al respecto Agustín Basave (28), dice: "Lo peculiar de la representación estriba en que el pueblo llega a ser capaz de querer, gracias a los órganos representantes y no por voluntad manifiesta y preexistente. Entiéndase bien no se niega que preexista esa voluntad de los miembros del pueblo; lo que se afirma es que la voluntad de los órganos-representantes- que se supone interpreta la voluntad popular, hace posible, jurídicamente, la creación de la misma voluntad del pueblo."

En México, la Democracia lo es de tipo Representativo. Es decir que el pueblo, de cierta manera se encuentra representado, en las Cámaras de Diputados y Senadores, que integran conjuntamente el Poder Legislativo. Al respecto el Poder Constituyente de 1916-1917, en los Artículos 39, 40 y 41 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció por una parte, que la Soberanía recae en el pueblo y por lo tanto, el Poder Público es consecuencia directa del ejercicio de dicha Soberanía, así mismo se constituyó al Estado Mexicano como República, Representativa Democrática y Federal, y por último, el ejercicio de dicha Soberanía se ejercería por conducto de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Judicial y Legislativo). La Representación Política, derivada del texto Constitucional, en el Poder Legislativo, se divide en dos Cámaras, de Diputados y Senadores. El Artículo 51 de La Constitución Política reza: "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." A su vez, el Artículo 56, dispone: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años."

26. Agustín Basave Fernández del Valle, Teoría de la Democracia, pág. 150.

27. Idem., pág. 153.

28. Ibid., pág. 153 y 154.

La Legislatura de cada Estado y la Comisión permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos."

En lo relativo al Poder Ejecutivo, cuya elección es directa, el Artículo 80 de la Constitución General, preceptúa: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En cuanto a la forma de la elección del Poder Ejecutivo, el dispositivo 81 del mismo ordenamiento dispone a la letra: "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral."

Nuestro Sistema Representativo lo es de tipo Bicameral, es decir que, el Gobierno del pueblo, Titular de la Soberanía, lo ejercen por un lado, el Poder Legislativo, a través de los Diputados y Senadores del Congreso Federal, y por lo que hace al Poder Ejecutivo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Nuestro sistema político actual tiene su origen en el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 y surge como contrapeso al régimen dictatorial conservador de Porfirio Díaz, quien gobernó por más de 30 años. La idea de la Representación se da en nuestra Constitución Política, en virtud de la pluralidad de clases sociales existentes, ante una creciente desigualdad social, por lo que había que representar los intereses de los campesinos, obreros, artesanos, militares y burgueses. Siendo el estallido social el que le da sustento y legitimidad a la creación del nuevo Orden Jurídico Constitucional, constituyendo al efecto nuestra Carta Magna, la primera Constitución del presente siglo, en consagrar derechos sociales, en favor de los gobernados.

II. III LA NOMOCRACIA Y EL CONSTITUCIONALISMO.

Nomocracia del latín nomos-ley y kratos-autoridad o gobierno, está íntimamente ligado con el Constitucionalismo, toda vez que no podemos hacer referencia al Gobierno de la Ley, sin referirnos al Estado de Derecho, y por lo tanto al Orden Constitucional, que le da existencia a la Autoridad o Poder Político. Además que todo régimen constitucional, está compuesto de leyes fundamentales, mismas que organizan las instituciones existentes en el Estado de que se trate, en razón de la supremacía de la Ley Constitucional, por encima de las demás leyes que de ella emanen.

El maestro Sánchez Agesta (29), al respecto dice: "La doctrina de la justificación del poder por los fines que cumple aparece templando los extremos de los principios anteriores como una legitimidad de ejercicio. Las instituciones que ejercen el poder se justifican por su función de gobernar." -Agraga- "El poder de Autoridad se transforma en una competencia asignada por el orden constitucional. Tal es el significado histórico del Constitucionalismo, término que es la expresión política usual de esta Autoridad Nomocrática." Continúa diciendo: "El Derecho regula el mando como el ejercicio legal de una competencia atribuida por el Derecho y la obediencia como la obligación complementaria mandada por la Ley. La obediencia no se presta a la decisión de quien manda, sino a la orden dada dentro de una competencia legal."

Resalta que, el Constitucionalismo es la expresión de legitimidad del Poder Político, en función del ordenamiento constitucional, que le da competencia a los órganos políticos creados por el Poder Constituyente.

Benigno Ildarraz (30), define al régimen Constitucional como: "La expresión jurídica de un sistema de condiciones con respecto a la organización de los poderes o instituciones fundamentales en los que encara prácticamente el ejercicio de la Soberanía y a la limitación de la acción de esos poderes en sus relaciones con la personalidad humana, pero ese sistema responde a una fórmula viva que se enmarca en el cuadro normativo que expresa la Constitución."

Tanto la organización de los poderes como la limitación de la acción de los poderes en sus relaciones con la personalidad humana, se contemplan en el contenido de la Constitución Suprema y a la que se ha clasificado en dos partes: Una Dogmática que comprende, a la protección, eficacia y seguridad de los derechos de todos los hombres, sobre los que gobierna la autoridad política. Siendo esta parte la que dio origen al constitucionalismo moderno y por la otra parte, es decir, La Orgánica, se refiere a la forma de constituir y organizar las magistraturas u órganos del Estado, fijar sus atribuciones y limitaciones frente a los demás poderes existentes en el seno de la sociedad política.

29. Sánchez Agesta, Principios de Teoría Política, pag. 383.

30. Benigno Ildarraz, Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, pag. 59.

Expone, Benigno Ildarraz (31), que "La Constitución como Ley Suprema, es propia de la tipología racional normativa. El principio cardinal referente a la doctrina por la cual se hace de la Constitución la Ley Suprema, implica una gradación jerárquica ligada a la adopción de una determinada rigidez constitucional formal, en virtud de la cual, sancionada una Constitución como tal, ésta sirve de basamento de legitimidad del restante orden jurídico que a ella queda inescindiblemente sujeta y por tanto todos los actos que contrarian sus normas o exceden de las competencias que la Constitución ha asignado a los órganos políticos por ella creados, carecen de legitimidad."

"El Constitucionalismo moderno -refiere Horacio Sanguinetti (32)- proviene de los antecedentes ingleses y, como técnica formal, aparece por primera vez en los Estados Unidos. Sus características principales son la organización del Estado, cuyas autoridades tienen atribuciones y poderes limitados -parte orgánica- y la exposición y garantía de los derechos y libertades fundamentales, que se reconocen en favor de todos los hombres parte dogmática o principista."

Sanguinetti (33), destaca las siguientes características del Constitucionalismo Moderno:

- 1) Formalmente, la existencia de Constitución escrita, lo que de todos modos, no es definitorio, ya que en Inglaterra no existe, sin que por ello se hayan afectado los demás principios.
- 2) Supremacía de las normas constitucionales y control -generalmente judicial- de la constitucionalidad de las leyes.
- 3) Diferenciación entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos.
- 4) División e independencia de poderes, con funciones propias y demarcadas, por lo menos, entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 5) Designación popular -preferiblemente directa- de los integrantes de los poderes.
- 6) Posibilidad de control de la actividad de los órganos de poder.
- 7) Institucionalización de los partidos políticos y de la oposición.
- 8) Respeto por los derechos fundamentales del hombre, tanto individuales como sociales.

Desde el punto de vista del Derecho Positivo Mexicano, y siguiendo la clasificación de Sanguinetti, advertimos que nuestra Ley Fundamental, participa de todas y cada una de las características del Constitucionalismo toda vez que:

31. Ibid., pág. 68.

32. Horacio Sanguinetti, Curso de Derecho Político, pág.325

33. Ibid., pág. 329.

1) Nuestra Constitución Política, observa la forma escrita, toda vez que el conocimiento y divulgación de la misma sólo es posible si se formaliza en un texto. Al respecto el Artículo primero transitorio dispone: Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República...

2) La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la Ley Suprema del Estado. Al respecto el Artículo 133 establece: Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

3) El Supremo Poder Constituyente, desapareció el 31 de Enero de 1917, al quedar formalmente promulgado el Texto Constitucional, con sus principios fundamentales, en su contenido orgánico y dogmático. Asimismo, el Constituyente permanente quedó instalado el día 10 de Mayo de 1917. El Supremo Poder Constituyente de Querétaro, tuvo como tarea, crear un conjunto de normas fundamentales que rescataron los principios de Libertad, Igualdad, Seguridad y Propiedad, y por otra parte establecer y legitimar los Supremos Poderes del Estado.

4) La División e Independencia de los Poderes Constitucionales, está regulado de los Artículos 49 a 107 del Pacto Federal.

5) La designación de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se hace por designación popular, a través del Sufragio Directo. Sin embargo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son electos por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado; así mismo los Magistrados y Jueces de Distrito, son nombrados por la Suprema Corte de Justicia, lo que no constituye una elección directa, ni a través del Sufragio Universal.

6) Los actos derivados de la actuación de los órganos políticos, son controlados cuando ocasionan menoscabo a los derechos fundamentales de los hombres, por la figura jurídica del Juicio de Amparo, previsto por los Artículos 103 y 107 Constitucionales. Respecto de los actos de los órganos entre sí, el control constitucional, se limita a regular las funciones y competencia de cada uno de los Poderes Federales.

7) La Institucionalización de los Partidos políticos y de la oposición en México, se encuentra regulada también a nivel constitucional, toda vez que el texto constitucional, hace referencia a la existencia de la Ley Reglamentaria, (que se denomina COFIPE) mediante la cual se organizan y legitiman las diversas posiciones políticas en nuestro país, entre ellas el PRI, PAN, PPS, PCRN, PRD, PRT, PT y PEM.

8) El respeto a las garantías del hombre, que en nuestro país se hace imperativo y cuyo cumplimiento y vigilancia compete a todos los órganos de poder, en la inteligencia de que cualquier violación a dichas garantías del gobernado, podrá ser recurrida por vía de amparo.

En relación al Constitucionalismo Mexicano, Miguel Lanz Duret (34), dice: "El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es suprema en la República, ni el Gobierno Federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del Poder Federal, ya sean órganos del Gobierno Local, son en nuestro Derecho Constitucional, soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa o implícitamente en los términos que el texto positivo de nuestra Ley Fundamental establece." Continúa diciendo: "Las Leyes Constitucionales son las consignadas en texto expreso en la Constitución y las que organizan política y jurídicamente el Estado, fijando los órganos del mismo, dotándolos de sus facultades, marcando la limitación de los poderes de los mismos y las responsabilidades en que pueden incurrir, a la vez que las relaciones de ellos entre sí y respecto de los gobernados."

El Constitucionalismo Mexicano, está inserto en nuestra Constitución Política, ya que como referíamos con anterioridad, y siguiendo a Sanguinetti, el Congreso Constituyente, incluyó en su texto, por una parte las Garantías Individuales o Derechos del gobernado, lo que significa que la actividad de los órganos del Estado, no deberá transgredir el orden constitucional, que garantiza los Derechos de Libertad, Propiedad, Igualdad y Seguridad Jurídica.

En otro sentido, nuestra Ley Fundamental, regula y delimita la actividad de los órganos del Estado, integrando así la parte dogmática de nuestra estructura jurídica fundamental, por lo que concluiremos diciendo que, todo régimen constitucional, está vinculado a la democracia, es decir a la existencia de un cuerpo jurídico, considerado como fundamental, por creación de un Poder Constituyente.

34. Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 1.

II. IV. LA AUTORIDAD CARISMÁTICA. LIDERAZGO O CAUDILLAJE.

La legitimidad del Poder Público o Autoridad, está dada en principio, por el reconocimiento y su apego al Estado de Derecho, de la sociedad política de que se trate; sin embargo, no debemos dejar de considerar, que en ocasiones la personalidad con la que se desempeña en su encargo el depositario del Poder Público, viene a crear y justificar aun más en la conciencia del pueblo, la legitimidad o validez de su actuación. Al respecto Sánchez Agesta (35), apunta: "En el horizonte político contemporáneo ha adquirido un relieve extraordinario una nueva fundamentación del Poder de Autoridad que exalta la personalidad concreta de un jefe. Este concepto reconoce fáciles precedentes históricos, y hasta cierto punto puede considerarse como una forma de gobierno autónoma, si bien con las limitaciones que resultan de sus propios caracteres."

En la vida política a las personas cuya personalidad resalta por su carisma, en la conducción política del grupo sobre el que ejerce poder, se le suele denominar, líder, jefe, conductor o caudillo.

El fundamento en que se manifiesta esta Autoridad, encaja en una circunstancia histórica determinada, en relación a esto Sánchez Agesta (36), dice: "Sólo en momentos de crisis violentas o cuando un pueblo se siente llamado a realizar empresas excepcionales, aparece esta forma extraordinaria de autoridad; precisamente es típica de nuestro tiempo por la crisis de los regímenes constitucionales o por el nacimiento de nuevas nacionalidades con un esfuerzo por defender su independencia en el ámbito político y económico y configurar y estabilizar su orden." Agrega- "Es de notar el carácter estrictamente personal de esta autoridad, que casi se nos presenta como una sublimación del prestigio."

Weber -dice- "ha llamado carismática a esta forma de autoridad por esta cualificación de la persona que lo ejerce, quien se considera como sobrenatural o, cuando menos, excepcional. El mito es aquí la superioridad de un hombre, mito que va unido a la creencia de que en la persona del jefe se concreta un designio providencial, pero esta fe no obsta para que se pida una revalidación actual de esa calidad a que la voluntad se somete; el éxito es su condición y del éxito está pendiente su autoridad."

Para conseguir que una autoridad carismática posea las cualidades que han de reflejarse en el éxito de su condición política, debemos seguir de cerca su actuación, misma que inmediatamente se refleja en el bienestar general, o por lo menos en el sentimiento colectivo, de que la dirección que toman los asuntos públicos, estén encaminados, a lo que el momento histórico necesita.

Las bases sobre las que descansa la autoridad del líder, (caudillo, jefe o conductor) dice Weber (37) son:

35. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 384.

36. Ibid., pág. 385.

37. Max Weber, cit. pos., Peter B. Smith en Liderazgo, Organizaciones y Cultura.

II. IV. LA AUTORIDAD CARISMÁTICA. LIDERAZGO O CAUDILLAJE.

La legitimidad del Poder Público o Autoridad, está dada en principio, por el reconocimiento y su apego al Estado de Derecho, de la sociedad política de que se trate; sin embargo, no debemos dejar de considerar, que en ocasiones la personalidad con la que se desempeña en su encargo el depositario del Poder Público, viene a crear y justificar aún más en la conciencia del pueblo, la legitimidad o validez de su actuación. Al respecto Sánchez Agesta (35), apunta: "En el horizonte político contemporáneo ha adquirido un relieve extraordinario una nueva fundamentación del Poder de Autoridad que exalta la personalidad concreta de un jefe. Este concepto reconoce fáciles precedentes históricos, y hasta cierto punto pueda considerarse como una forma de gobierno autónoma, si bien con las limitaciones que resultan de sus propios caracteres."

En la vida política a las personas cuya personalidad resalta por su carisma, en la conducción política del grupo sobre el que ejerce poder, se le suele denominar, líder, jefe, conductor o caudillo.

El fundamento en que se manifiesta esta Autoridad, encaja en una circunstancia histórica determinada, en relación a esto Sánchez Agesta (36), dice: "Sólo en momentos de crisis violentas o cuando un pueblo se siente llamado a realizar empresas excepcionales, aparece esta forma extraordinaria de autoridad; precisamente es típica de nuestro tiempo por la crisis de los regímenes constitucionales o por el nacimiento de nuevas nacionalidades con un esfuerzo por defender su independencia en el ámbito político y económico y configurar y estabilizar su orden." Agrega: "Es de notar el carácter estrictamente personal de esta autoridad, que casi se nos presenta como una sublimación del prestigio."

Weber dice- "ha llamado carismática a esta forma de autoridad por esta cualificación de la persona que lo ejerce, quien se considera como sobrenatural o, cuando menos, excepcional. El mito es aquí la superioridad de un hombre, mito que va unido a la creencia de que en la persona del jefe se concreta un designio providencial, pero esta fe no obsta para que se pida una revalidación actual de esa calidad a que la voluntad se somete; el éxito es su condición y del éxito está pendiente su autoridad."

Para conseguir que una autoridad carismática posea las cualidades que han de reflejarse en el éxito de su condición política, debemos seguir de cerca su actuación, misma que inmediatamente se refleja en el bienestar general, o por lo menos en el sentimiento colectivo, de que la dirección que tomen los asuntos públicos, estén encaminados, a lo que el momento histórico necesita.

Las bases sobre las que descansa la autoridad del líder, (caudillo, jefe o conductor) dice Weber (37) son:

35. Sánchez Agesta, op. cit., pag. 384.

36. Ibid., pag. 385.

37. Max Weber, cit. por., Peter B. Smith en Liderazgo, Organizaciones y Cultura.

a) La base racional: que descansa en la creencia de la legalidad de los patrones normativos y en el derecho a dar ordenes de aquellos, elevados a la Autoridad bajo estas reglas (autoridad legal).

b) La base tradicional: que descansa en la creencia establecida de la inviolabilidad de las tradiciones inmemoriales y en la legitimidad del status de aquellos que ejercen la autoridad bajo ellas (autoridad tradicional). y

c) La base carismática que: descansa en la devoción a la santidad excepcional y específica, en el heroísmo o en el carácter ejemplar de una persona concreta, y en los patrones normativos u ordenes que revela o decreta (autoridad carismática)."

Seguendo a Weber (38), éste refiere: "Para la validez del carisma es decisivo el reconocimiento por parte de aquellos sometidos a la autoridad. Este reconocimiento se otorga libremente y viene avalado por lo que se considera un signo o una prueba, al principio siempre un milagro, y radica en la devoción a la revelación correspondiente, en el culto al héroe, o en la confianza absoluta al líder. Aunque la autenticidad del carisma no reside aquí, sino en la base que demanda su legitimidad. Dicha base subyace más bien en la concepción de que es un deber de quienes han sido llamados para una misión carismática, reconocer su calidad y actuar de acorde a ello. Psicológicamente, este reconocimiento, es un aspecto de la devoción total personal al portador de dicha cualidad, que surge al margen del entusiasmo, o de la desesperación y de la esperanza."

El liderazgo -dice Dachler (39)- se considera como el diseño, el cambio, el desarrollo y las direcciones dadas a los subsistemas sociales enmarcados en su ambiente.

La finalidad de ejercer un liderazgo, implica para el líder, dice House (40): "Que el seguidor confie en la rectitud de las creencias del líder, la similaridad de las creencias de los seguidores con las del líder, el afecto al líder, la obediencia voluntaria al líder, la identificación y la emulación del líder, la implicación emocional del seguidor en la misión, los objetivos elevados del seguidor, y el sentimiento por parte de los seguidores de que serán capaces de realizar, o contribuir a la realización de la misión."

Es importante destacar lo manifestado por Burns (41), al decir: "Para que alguien sea considerado líder, debe ser capaz de inducir en los demás seguidores que actúen para ciertos objetivos que representen los valores y las motivaciones, los deseos y las necesidades, las aspiraciones y las expectativas -tanto líderes como de los seguidores- se trata de un proceso bidireccional entre el líder y el seguidor."

38. Ibid., págs. 19 y 20.

39. Dachler. cit. pos, Peter B. Smith, pág. 129.

40. House, cit. pos, Peter B. Smith, pág. 130.

41. Burns, cit. pos., Peter B. Smith, pág. 131.

Ahora bien, una vez que hemos realizado un estudio general del liderazgo, se hace imperativo reseñar lo que podemos considerar en México como autoridad carismática o liderazgo del Poder Político.

El liderazgo en el México contemporáneo, tiene su fuente en la ideología proveniente de la Revolución Mexicana, y cuyo contenido y esencia es recogido por la Constitución Política de 1917. En ese sentido la Revolución Mexicana busca un cambio político en su primera etapa, situación que posteriormente condujo a la transformación social. El movimiento revolucionario no abarca sólo la lucha armada, sino que incluye el proceso de formación del sistema institucional de gobierno que surgió del movimiento bélico, sistema que contempló el Supremo Poder Constituyente de Querétaro y que nos rige hasta la actualidad.

Distinguiremos, las etapas de formación del Estado Mexicano, y consideramos que, la primera abarca desde la lucha armada hasta la promulgación de la Constitución de 1917; la segunda etapa corresponde a la formación del Estado Mexicano, que incluye el periodo de la ideología caudillista populista, hasta que comienza el proceso de institucionalización; la tercera etapa (1938-1940) correspondiente al Cardenismo y donde se fortalece el Presidencialismo; y la última etapa de 1940-1992, que corresponde en un principio al crecimiento económico, se insiste en la unidad nacional, se supera el militarismo y se fortalece el capitalismo; posteriormente de 1970 a 1982, tiene auge la economía mixta que trae consigo la Nacionalización Bancaria, para posteriormente durante el periodo presidencial de 1982 a 1988, empezar a privatizar las empresas públicas, situación que se aceleró enormemente durante el presente periodo presidencial de 1988 al presente año.

Durante el periodo de lucha armada, surgen las figuras de los caudillos por la magnitud de las empresas realizadas, bajo las luchas y pretensiones sociales así, tenemos al Caudillo del Sur, quien a la vez fué y ha sido el símbolo del agrarismo nacional, es obvio que hacemos referencia a Emiliano Zapata.

Asimismo es importante el liderazgo, ejercido por Pascual Orozco en Chihuahua, quien inconforme con las decisiones de Madero, se sublevó en su contra, levantándose en armas en marzo de 1912.

Otros caudillos revolucionarios son Francisco Villa, Alvaro Obregón y Venustiano Carranza entre otros. Este último alcanzó gran apoyo popular, toda vez, que, durante su gobierno desde la ciudad de Veracruz, hizo adiciones al Plan de Guadalupe, entre las que consideró, incluyó: la expedición de leyes agrarias que favorecieron la formación de la pequeña propiedad; la expedición de leyes fiscales que permitieran un sistema equitativo de impuestos; una legislación para mejorar la condición de las clases proletarias; establecimiento del municipio libre. En relación a la problemática Agraria, el 6 de enero de 1915 expidió una Ley en favor de las comunidades indígenas, reconociendo la propiedad comunal por medio de la restitución y dotación de tierras a los pueblos; asimismo, pactó con la Casa del Obrero Mundial, por la que la casa se comprometía a colaborar con Carranza. Así, y entre otras cosas, Venustiano Carranza cobró popularidad y fué legitimando, su poder político.

El Caudillismo populista que abarca de 1920 a 1928, tiene su auge con los gobiernos de Adolfo de la Huerta (10 de junio a 30 de noviembre de 1920); Alvaro Obregón (10 de diciembre de 1920 a 30 de noviembre de 1924) y el gobierno de Plutarco Elías Calles (10 de diciembre de 1924 a 30 de noviembre de 1928).

Cuando Alvaro Obregón inicia su período presidencial en diciembre de 1920, éste ya tenía arraigo popular en virtud de las constantes luchas de Obregón en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros. A Obregón se le conoce como el Caudillo Sonorense, toda vez que comprendió que las relaciones con las masas eran necesarias para consolidar su prestigio político y mantenerse en el poder.

El apoyo que recibió Obregón de los campesinos y obreros se debió, por una parte a su política agraria. La idea del desarrollo del Agro mexicano de Obregón, consistía no en el reparto indiscriminado de los latifundios, si no se habría de repartir aquellas tierras que fueran ociosas y que no produjeran. Durante su gobierno, se inició el reparto agrario con el que se benefició a cerca de 400,000 personas en todo el país.

Por lo que al movimiento Obrero se refiere, Obregón dio a éste su apoyo a los que estuvieran afiliados a la CROM, organización que era sustentada por el Presidente de la República.

La política Educativa de Obregón, resultó de zingular importancia, ya que durante su gobierno se creó la Secretaría de Educación Pública, a cargo de José Vasconcelos, se estableció una intensa campaña de alfabetización que incluía, las zonas rurales y pueblos indígenas; se establecieron escuelas dominicales y nocturnas, y se dividió la educación media en secundaria y preparatoria; se fomentó la lectura de los clásicos mediante una labor editorial a gran escala, entre otras cosas que impulsaron la educación y cultura del pueblo mexicano.

La crisis política que enfrentaba la familia revolucionaria, desde 1926, se hizo difícil a raíz del asesinato de Obregón. La ausencia de Obregón dejaba un vacío de poder, toda vez que la fuerza política del país en ese momento histórico, recaía en los obregonistas, en ese momento Calles aún no contaba con auténticos seguidores y aún continuaban subversiones de militares en algunas regiones; asimismo el conflicto religioso se agravó con la muerte de Obregón y en esas circunstancias no se había logrado la paz.

Plutarco Elías Calles, inició la institucionalización del Poder Político en México, al crear el Partido Nacional Revolucionario (noviembre de 1928), con ello la intención de Calles era por una parte, lograr la centralización política de los ideales revolucionarios y por la otra, controlar en su persona el poderío a nivel nacional que ello representaba. La política unificadora de Calles, pretendió unificar a los factores subversivos que ponían en riesgo al régimen político instaurado, mediante una disciplina política.

El poderío que Calles ejerció através de su presidencia en el partido oficial, vino a la luz con la designación de Pascual Ortiz Rubio, como candidato del PNR, a la presidencia de 1930 y cuya renuncia en septiembre de 1932, fué auspiciada por Calles en una muestra más de control político al frente del PNR.

En la sucesión presidencial de 1934, Calles el jefe máximo del PNR, apoyó la candidatura del General Lázaro Cárdenas, quien gozaba de gran aceptación entre la clase trabajadora y del campesinado; asimismo recibió el apoyo de los militares. La institución presidencial de seis años surge durante la convención del Partido Nacional Revolucionario de 1933, que presidía Calles. La principal obra política de Cárdenas fue imprimir a la presidencia autonomía y el poder que contemplaba la Constitución de 1917. No obstante, la política económica y social de Cárdenas, contemplaba los lineamientos de Obregón y Calles.

La obra de Cárdenas que lo hizo popular o líder se concentra en su política de masas, su exaltado nacionalismo y el auge al presidencialismo. La política de masas del Cardenismo, se identifica con el papel regulador del Estado en las actividades económicas de la nación, regulación que pretendía el justo equilibrio entre patronos y obreros. Por otra parte, el nacionalismo cardenista, se empujó con las expropiaciones agrarias y petrolera. La política agraria comprendió lo que ha constituido el más extenso reparto agrario, basado en la expropiación de latifundios y en cambios en la estructura agraria, cuya finalidad era el fomento al Ejido. El auge que Cárdenas le da al presidencialismo, tiene su origen en la expulsión de Calles y sus allegados, la conciliación de Cárdenas con los católicos, el apoyo a la Clase trabajadora, la creación del PRM entre otras cosas.

El gobierno de Manuel Avila Camacho, de 1940 a 1946 se caracterizó por su política de Unidad Nacional, gobierno que pretendía consolidar las realizaciones de Cárdenas. Avila Camacho con su política de conciliación adoptó una actitud amistosa hacia los empresarios, la iglesia católica y a las clases medias o sector popular. Con su gobierno se inicia la tendencia al civilismo (que hasta ahora perdura por fortuna); se reorganiza al partido oficial, reorganización que incluye cambios en la doctrina partidista y sobresale la función del partido como aparato electoral del Estado, se creó el PRI. Se consolidó el presidencialismo al restarle fuerza al partido oficial, mediante cambios profundos en su estructura, con el propósito de que desistiera de participar en la vida nacional, excepto en los periodos electorales. Durante su gestión se crea el Seguro Social, La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y se reforma La Ley Federal del Trabajo.

Con el gobierno de Miguel Alemán Valdéz, de 1946 a 1952, da inicio el civilismo postrevolucionario, como una muestra de que la estabilidad política se había consolidado y se había superado ya la etapa del militarismo, anunciándose el acceso al poder de una joven generación de políticos que no habían participado en la lucha armada revolucionaria. La política interna de Alemán, se caracterizó por la división del movimiento obrero que se dividió en un sector nacionalista democrático, (ligado y subordinado al gobierno presidencial) y en otro sector de izquierda y búsqueda de la independencia sindical. Aparece el autoritarismo presidencial, cuya finalidad era el sometimiento de los gobernadores, la eliminación de la izquierda sindical y la doctrina de la mexicanidad. El aspecto agrario se caracterizó por una disminución del reparto agrario en la primer mitad del sexenio y un aumento en el segundo trienio. También se reforma el Artículo 27, con el

cual se instituye el amparo para los predios con certificado de inafectabilidad y se establecen las dimensiones y límites de la pequeña propiedad. En lo industrial atiende las demandas de los empresarios y proporciona apoyo financiero, se hacen obras de infraestructura, se cuenta con una política fiscal favorable.

La política de Adolfo Ruiz Cortines se centró en dar una nueva imagen del poder presidencial, un tanto desprestigiado por el autoritarismo de Alemán y por los conflictos sociopolíticos seguidos en el afán alemanista de impulsar el crecimiento económico en detrimento del bienestar social. El gobierno de Ruiz Cortines, intentó dar una solución a los problemas sociales, mediante una etapa de austeridad y moralización; se elaboraron proyectos de justicia social; se atenúan las políticas sociales y económicas. El control del gobierno sobre la clase trabajadora, miembros del PRI y gobernadores, hacen patente el poder presidencial en la dirección y centralización del Poder Político. La política económica de Ruiz Cortines quien gobernó de 1952 a 1958 se centró en la estabilización de precios, equilibrar la balanza comercial, sanear las finanzas públicas, libertad cambiaria, crecimiento en la producción de los sectores eléctricos, agricultura, petróleo, etc.

Los gobiernos subsecuentes de Adolfo López Mateos de 1958 a 1964; de Gustavo Díaz Ordáz de 1964 a 1970; de Luis Echeverría Álvarez de 1970 a 1976; de José López Portillo de 1976 a 1982; de Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988 y el actual gobierno de Carlos Salinas de Gortari de 1988 a la fecha, se caracterizan por el liderazgo del Presidente de la República en la conducción política del país en todas las actividades sociales, económicas y políticas que constitucionalmente les competen y extraconstitucionalmente ejercen.

El Poder Político en México no está equilibrado entre los tres poderes por disposición constitucional, sino por el contrario el Poder Político del presidente en turno, tiene como primer origen (y el más importante) en la Constitución Política. Durante el sexenio el Presidente ordena, manda y dispone la forma de conducir su gobierno y su poder no tiene cortapisas. El gobierno actual se le ha denominado salinismo, en el es patente el impulso a la no injerencia directa del Estado como productor de bienes y servicios; la actividad del Presidente se apoya en una política populista (Pece, Pronasol y recientemente la Modernización Educativa), aunado a ello el apoyo a los grandes capitales (privatización integral y venta de empresas públicas) y por otra parte el Presidente de la República ha demostrado que posee el poder necesario para quitar cualquier obstáculo que se contraponga a su Poder Político (ya por vía de reformar la Constitución o por su monopolio en el ejercicio de la acción penal).

El liderazgo en el México Contemporáneo es patente en virtud del control que el Presidente de la República ejerce sobre las instituciones públicas, la conducción de la política económica, el respaldo incondicional de las fuerzas armadas, de la mayoría de los miembros del Poder Legislativo, de todos los miembros del Poder Judicial, del sector empresarial, del poder que le da la inevitable decisión democrática de designar a su sucesor, misma que cuenta con el respaldo unánime del partido oficial y obvio sus tres sectores. Para el Poder Presidencial personificado, no existe

sino sólo un obstáculo constitucional, que limita al líder o caudillo político a ejercer su liderazgo en un período único e improrrogable de seis años.

II.V. LA OLIGARQUIA COMO MONOPOLIO DE UN PARTIDO.

El maestro Sánchez Agesta (42), dice en su obra: "La oligarquía entraña el privilegio o la participación exclusiva en el poder institucionalizado de un grupo, una raza o una clase, a quien se atribuye una superioridad humana o, más frecuentemente, política, por su identificación con las ideas o los intereses que tienen vigencia o predominan en una comunidad política." Agrega diciendo: "En nuestros días se define normalmente la oligarquía como el predominio de una clase política cerrada, o de acceso regulado de acuerdo con las ideas o intereses que representa el orden; comúnmente, como el privilegio de un partido organizado como partido único o excluyente, identificado con las ideas y los intereses que presiden un orden constitucional."

Etimológicamente, Oligarquía proviene de la raíz griega, oligos; poco, escaso y de arjet gobierno, es decir, el gobierno de unos cuantos. En los estados modernos y en la expresión contemporánea de la palabra oligarquía, se emplea para designar el gobierno de la élite política, depositaria del Poder Político.

Continuando con la exposición de Sánchez Agesta (43), al respecto manifiesta: "La técnica moderna de la oligarquía es el monopolio, en favor de quiénes pertenecen a una clase o partido, de los derechos políticos e incluso de los derechos públicos, que pueden ejercer una acción mediata eficaz sobre las decisiones políticas. El Derecho de Sufragio como medio de designación de representantes, cuando no se reserva al grupo oligárquico, se articula estableciendo en su beneficio un monopolio en la presentación de candidatos; la prensa o las asociaciones se controlan por el partido, etc." Por último, nos parece importante la siguiente afirmación del maestro Sánchez Agesta (44): "El fundamento de la autoridad es una superioridad política (vocacional, de disciplina, de identidad con los fines e intereses del orden), de quiénes integran al grupo oligárquico, a quienes se reservan todos los instrumentos del Poder Político y el acceso a las vías que permiten influir en las decisiones políticas." La exposición del egregio maestro hispano nos ilustra y ejemplifica lo que acontece en los países del tercer mundo al expresar que (45), "El principio oligárquico se refuerza con el principio democrático o constitucional." Agrega: "En las constituciones de los países del tercer mundo se presenta hoy frecuentemente unido al principio carismático de la autoridad de un jefe." Consideramos que dicha afirmación resulta adecuada al acontecer político de México, toda vez que, como expusimos en el anterior apartado, nuestro sistema jurídico supremo contempla y legitima o trata de el Poder Político del jefe máximo, en un sistema político donde el Presidente de la República es el eje de todas las decisiones, y dirección de la política mexicana.

42. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 386.

43. Ibid., pág. 387.

44. Idem.

45. Ibid.

En México, existe la oligarquía de partido a cargo del Partido Revolucionario Institucional. La creación y origen del partido oligárquico en nuestro país, fué producto de la maniobra política de Plutarco Elías Calles de concertar a las distintas corrientes políticas y caudillos revolucionarios, con la finalidad de establecer el México postrevolucionario.

La creación del Partido Nacional Revolucionario (46) -hoy PRI- estuvo directamente ligada a las necesidades de cohesión del grupo gobernante y de consolidación del Estado postrevolucionario. La misma circunstancia en la que surge, como producto de un movimiento revolucionario que involucró la movilización de las masas, teniendo que unificar a las distintas y heterogéneas fuerzas políticas que actuaban en el escenario político postrevolucionario.

La fundación del PNR (47) es el resultado de una determinación presidencial, no el fruto de un voluntario acto democrático proveniente de las capas inferiores. Calles dió el impulso para la formación del PNR, en su último informe ante el Congreso de la Unión, el 10. de septiembre de 1928. El 10. de diciembre de 1928, presidió su comité organizador. El PNR, surgió a la vida pública el 4 de marzo de 1929 con un pacto de unión y solidaridad firmado por los integrantes de la Asamblea Constituyente.

El momento histórico en el que se da vida al PNR ocurre al asesinato del General Alvaro Obregón. Ya que éste era el único que en esos momentos lograba aglutinar a los distintos grupos y dirigentes revolucionarios, su muerte ponía al país ante el peligro de una fuerte dispersión política. Siendo que, ante esta situación el grupo liderado por Elías Calles, ideó un aparato que le permitiría garantizar la cohesión de las distintas fuerzas regionales que se movían por todo el país. Por lo que la alianza de partidos, grupos políticos, caudillos y dirigentes revolucionarios lograda con la creación del PNR, permitió a Calles y a su grupo conquistar la hegemonía en el interior del aparato estatal.

Al respecto Gloria Leff (48) dice: "En el proceso de consolidación del Estado postrevolucionario surgieron además dos tareas de primer orden en las que el partido jugará un papel relevante: coadyuvar a la institucionalización del ejército; así como la creación de un nuevo aparato burocrático-administrativo." Asimismo, afirma que (49): "El partido, en su desarrollo, se irá convirtiendo en uno de los ejes fundamentales de la dominación del Estado mexicano; papel que se consolidará en el momento de integrar organizadas a las masas mexicanas. A partir de entonces, el partido se convertirá en uno de los vehículos más importantes mediante el cual el Estado promoverá la movilización, la cohesión y el control de los sectores populares y a través del que se canalizarán las demandas de los mismos, asegurando y organizando el consenso de las masas. Por lo demás el hecho de materializar la

46. Gloria Leff, El Estado Mexicano, pág. 201.

47. Vid. Robert K. Furtak, el Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, pag. 26

48. Gloria Leff, op. cit., pág. 202.

49. Idem.

alianza de las distintas fuerzas sociales, gracias a lo cual ha sido posible articular y llevar a la práctica un proyecto nacional, lo ha convertido en uno de los aparatos de hegemonía más importantes del Estado mexicano."

El PNR, se formó con grupos, caudillos y partidos con distintos intereses, diferentes proyectos, bases sociales heterogéneas y con ideas divergentes en relación a las causas que tuvo el levantamiento revolucionario que dirigieron. Es por ello que el PNR, se convirtió en un instrumento através del cual se unificaría lo disperso, se orientarían los intereses heterogéneos y encontrados, se excluiría del juego político a los disidentes y se evitaría la inconformidad de los sectores populares ante la insatisfacción de sus demandas no resueltas.

La Declaración de Principios del PNR (50) fué la siguiente:

1). El Partido Nacional Revolucionario acepta en forma absoluta, y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2). El Partido Nacional Revolucionario tendrá como una de sus finalidades esenciales la de realizar en nuestro país un mejor medio social y en el orden de ideas que comprende la lucha de clases velará por la formación y cumplimiento de las leyes que constituyan una garantía de los derechos del proletariado, hasta ahora menoscabados por la superioridad de los explotadores sobre los explotados.

3). El Partido Nacional Revolucionario declara que el constante e indeclinable sostenimiento de la soberanía nacional debe ser la base de la política internacional.

4). El Partido Nacional Revolucionario declara que los gobiernos emanados de la acción política del partido deberán dedicar sus mayores energías a la reconstrucción nacional, prosiguiendo la labor que han desarrollado ya las administraciones revolucionarias. En este concepto se atenderá a la organización económica del país y al saneamiento de sus finanzas sobre los principios nuevos que en esta materia inscribió en su programa la Revolución.

5). El Partido Nacional Revolucionario reconoce que el poder público será factor concurrente a la realización de estos postulados si su integración se hace con elementos de la debida afiliación política.

La segunda convención del PNR (51) de 1933, inauguró una nueva etapa en la vida del partido, marcada por la intención de incorporar a las nacientes organizaciones obreras y campesinas.

50. Jorge Pinto Mazal, cit. pos., Alfonso Guillén Vicente, La Reforma Política y Los Partidos en México, pág. 109 y ss.

51. Gloria Leff, op. cit., pág. 207.

Esta etapa culminó con la transformación del PNR en PRM. Continúa diciendo- Las reformas a los estatutos aprobadas en 1933 venían a consolidar el proceso de disolución de los organismos regionales y a abrir el nuevo proceso de vinculación con las organizaciones de masas que surgían en el país. Para ello se suprimió la afiliación colectiva por vía de los partidos locales y regionales, así como el precepto que reconocía autonomía y se dio un periodo breve para proceder a la reafiliación individual de los militantes.

El Partido Nacional Revolucionario fue totalmente reestructurado de 1933 hasta 1938, el acontecimiento más relevante que sentó las bases para la reorganización del partido fue la constitución de la CTM en 1936. Cárdenas se apoyó en las organizaciones populares para derrotar al Callismo, siendo en 1936 que el PNR emitió un manifiesto donde exponía la intención del partido de incorporar en sus filas a las clases proletarias, por lo que el principal sustento del gobierno de Cárdenas lo constituyeron las organizaciones obreras (CTM) y campesinas (CNC), cuyo proceso de organización terminó en julio de 1938).

Bajo el lema de "Por una democracia de trabajadores" el 30 de marzo de 1938 quedó constituido el PRM. En el pacto de unión y solidaridad, mediante el cual se reestructuraba el partido, se consignó que todos y cada uno de los miembros de los sectores que suscribían el pacto se obligaban a no efectuar actos de naturaleza política estructural, si no era por conducto del PRM.

La estrategia partidista del PRM fue la de institucionalizar al ejército y de reforzar su control sobre la organización de los trabajadores al servicio del Estado. Lo primero, se consiguió incorporando a los militares en su carácter de ciudadanos y no como representantes del ejército, lo que garantizó la sujeción del mismo a la política gubernamental. Lo segundo, se logró mediante la expedición del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, quedando constituida su federación. Situación que aunada a las poderosas organizaciones obreras y campesinas, garantizaba la oligarquía del partido político. Con el triunfo de Lázaro Cárdenas en el interior del Partido Nacional Revolucionario y la aprobación del plan sexenal, comenzó la segunda etapa denominada "el colectivismo".

Con la creación de marzo de 1943 de la CNOP, que agruparía a las clases medias, se da inicio a la tercera etapa del partido, es decir, "el institucionalismo". Este hecho se formaliza con la transformación del PRM en PRI en enero de 1946. El objetivo de esta etapa lo constituyen "Los ideales de la Revolución Mexicana han ido cristalizando en instituciones que forman ya parte integrante de la vida nacional, porque han arraigado en la conciencia pública, y que tales instituciones deben mantenerse y perfeccionarse". Al respecto se citan, el Derecho de huelga, el Seguro Social, la libertad política y la de la actividad económica.

En el México actual el partido en el poder, el PRI-gobierno como se le conoce, ha pretendido democratizarse, cosa que no ha conseguido, ya que una democratización del partido, lo conduciría a una pérdida de poder (claro que ganaría popularidad pero eso a sus dirigentes no les interesa), lo que necesariamente redundaría en su legitimación.

El PRI ajusta su política interna y su política nacional a la voluntad presidencial. En la XVI Asamblea Nacional, misma que festejaba los 60 años de detentar el poder, con menoscabo del principio democrático que en su espíritu consagra nuestra Carta Magna, convocó a: lograr autenticidad, modernizarse y mantenerse en el poder no sólo en lo que resta del siglo XX, sino también en el siglo XXI.

En dicha Asamblea (marzo de 1989), el entonces líder del PRI, Luis Donaldo Colosio (52), dijo: "Si no cambiamos al PRI, envejeceremos más aprisa y quedaremos rezagados en la vida política nacional... Ahora, más que nunca, el PRI está obligado a recuperar su capacidad de respuesta a las demandas populares... El PRI debe cumplir su máxima responsabilidad histórica: la de retener el poder por la vía democrática... Debemos democratizar, íntegramente la selección interna de candidatos priistas a cargos de elección popular...". A lo anterior responderemos, que no es sólo sino demagogia. La democratización del partido en el gobierno, no es un proceso que pueda realizarse de la noche a la mañana, democratizar al anquilosado PRI, requiere conciencia y patriotismo por una parte y por otra requiere independencia del poder ejecutivo; la designación de los candidatos a puestos de elección popular, requiere de consulta directa a las bases, sin la cual, el esfuerzo democratizador será sólo eso, un vano esfuerzo. Es imperioso, que el partido surgido de la Revolución, acepte los riesgos (medidos en acopio de poder), que la democratización de México requiere, sólo en la medida que se de una lucha política transparente y abierta, en esa medida lograremos un desarrollo y madurez política, que redundará en el beneficio y costo social de las clases que integran nuestro México. Asimismo la democratización del país dará sustento y legitimará al Poder Político en México.

No es democrático, que el Presidente de la República designe a su sucesor, que el PRI sea mayoría en ambas cámaras desde su fundación como PNR, como tampoco es democrático que el Presidente designe al titular del Departamento del Distrito Federal, cuyo cargo por la importancia política, que revista debiera ser designado por vía de elección popular.

Concluiremos diciendo que, el PRI por satisfacer los intereses del gobierno, se ha desviado de sus principios por los que fué creado: satisfacer las demandas de los sectores populares, la estabilidad de la relación del Estado con las masas, la justicia y el desarrollo social acordes con los ideales del México Revolucionario.

52. Elias Chávez, "Festeja el PRI 60 años de simulación aparentando propósitos de cambio;" revista proceso, no. 644, 6 de marzo de 1989, pág. 14.

CAPITULO III
ORGANIZACION DEL PODER

CAPITULO III

ORGANIZACION DEL PODER

III.1 EL PROCESO DE DECISION Y LA ORGANIZACION DEL PODER.

El Poder Político, se nos presenta como fuerza y directriz de la actividad estatal, sin embargo, su acción vinculante requiere de una serie de pasos, sin los cuales, se transgrediría el Estado de Derecho, de la sociedad política en la que se desarrolla y de la cual participa. Es por ello, que, en el presente apartado y capítulo, expondremos la forma mediante la cual se materializa la actuación estatal, con ajuste a las normas que se imponen al órgano del Estado de que se trate, con lo cual, se legitima y justifica su actuar.

Para tener una visión acertada de lo que es el proceso de decisión, conviene citar algunos conceptos doctrinales de lo que es un proceso, lo que traspolado a nuestro tema en estudio, nos permitirá comprender en que consiste el proceso de decisión del Poder Político.

Al respecto (1) -y desde el punto de vista del Derecho- proceso en su expresión gramatical es, "La sucesión de actos, vinculados entre sí respecto de un objeto común."

Agrega el maestro Arellano García (2), que: "El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que suceden regularmente en el tiempo y se enuncian concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata."

Aún y cuando proceso y procedimiento no son sinónimos, y el primero constituye el género y el segundo el caso concreto o singular, resulta ilustrativo lo que hemos de entender por procedimiento, según Rafael de Pina (3), procedimiento es el: "Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos."

En atención a los precedentes de lo que es el proceso, a continuación lo referiremos al proceso de decisión, según manifiesta el maestro Sánchez Agesta (4): "La actuación del poder es obra de muchos hombres y de muchas acciones que se influyen entre sí. Hay un proceso político en que se preparan las decisiones que se han de traducir en normas, y a su vez, las normas jurídicas son preceptos, esto es, mandatos latentes o actuales, con una acción difusa, de una voluntad de imperio que ha decidido." En párrafos posteriores, dice: "Hay un momento central en que la autoridad decide apoyándose en su legitimación."

-
1. Vid. Carlos Arellano García, Teoría General del Proceso, pág. 9.
 2. Idem.
 3. Vid. Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, pág.400.
 4. Sánchez Agesta, Principios de Teoría Política, pág. 389.

Concretizaremos la exposición del Maestro Sánchez Agesta, en lo siguiente:

a) La organización del poder, implica un deber correlativo entre la autoridad legítima que se hace obedecer, y un reconocimiento por parte de quienes le obedecen.

b) La autoridad como poder legítimo en cumplimiento a su mandamiento, mueve el impulso de una decisión que se realiza a través de múltiples órganos que persuaden, impulsan y sancionan el cumplimiento de esas decisiones.

El proceso de decisión tiene dos vertientes, señala Sánchez Agesta (5) y son: "La formación de la decisión y la ejecución. El proceso entra un número definido y limitado de proyectos alternativos, con el propósito de establecer una situación o un estado de cosas futuro concorde con la previsión de quienes hacen las decisiones. Comprende por consiguiente, un análisis de la situación en que se decide, de los distintos proyectos alternativos entre los que se puede decidir y una previsión del resultado de la decisión adoptada. La ejecución de la decisión se puede a su vez, distribuir en múltiples actos que resuelven problemas concretos bajo el imperio de una norma."

La problemática de la organización del poder (6), presenta los siguientes puntos -dice Sánchez Agesta- y son:

1) La preparación de la decisión que va a expresarse como una norma jurídica o como un acto de derecho y que supone una información de las necesidades sociales, de las demandas que reclaman ser atendidas, de los medios posibles y una previsión de los resultados.

2) La decisión se expresa como un acto jurídico normativo o concreto que adquiere así la generalidad, la estabilidad y la seguridad del Derecho (institucionalización de la decisión).

3) La decisión, al transformarse, en un mandato jurídico, se adopta y aplica normalmente por órganos o agencias estables que tienen una estructura adecuada a su función, y con un estatuto jurídico que define las facultades que se les atribuyen, y permite identificar a tales órganos o agencias para ejercer su función como una competencia propia.

Sentado lo anterior, diremos, que el proceso de decisión del poder político, está determinado por el conjunto de atribuciones jurídicamente reconocidas por la norma fundamental que legitima y organiza los órganos del Estado. En la inteligencia que, nuestro sistema jurídico tiene su origen como orden jurídico-político, en la Constitución Política de 1917, de ahí, que el proceso de decisión y la organización del poder político de nuestro país, se encuentra regulado en dicho cuerpo normativo, en cuya parte orgánica, se disponen en primera instancia, los principios fundamentales de la actividad que han de desarrollar los órganos del Estado.

5. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 390.

6. Ibid., pág. 390 y 400.

Para Gabino Fraga (7), la actividad del Estado es "el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga." En lo que a nuestro México se refiere, la norma fundamental que, en principio regula las atribuciones de los poderes estatales, lo es, la Constitución emanada del Supremo Poder Constituyente de Querétaro de 1916-1917.

Las atribuciones del Estado (8) se agrupan -señala Gabino Fraga- en las siguientes categorías:

1) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

2) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

3) Atribuciones para crear servicios públicos y

4) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

El poder político, necesita de una serie de requisitos y formalidades legales para ejercitar sus acciones en beneficio de sus gobernados. La acción pública, se realiza bien mediante la promulgación de una ley; la ejecución de los mandamientos del orden jurídico nacional o mediante la interpretación y resolución de los conflictos que surjan con motivo de la inexacta aplicación del derecho positivo. El ejercicio de la acción, para considerarlo legítimo necesita en primer término, que se encuentre ajustado a derecho y en segundo lugar, que dicha acción siga todas y cada una de las etapas procesales que requiere la misma, so pena de estar afectada de nulidad, bien absoluta o relativa.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

7. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, pág. 13.

8. Idem., pag. 14 y 15.

III. II EL PROCESO DE DECISION Y LA TEORIA CLASICA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

El Poder (9) -dice Sánchez Agesta- ejerce su función configuradora de una comunidad política a través de preceptos jurídicos que definen las esferas de acción de los hombres que comprende esa comunidad. Y en esos preceptos se comprende también la autorización a órganos y agencias públicas para aplicarlos o para respaldarlos con las sanciones que el Estado establece.

Tal y como referimos al tratar lo relativo al fundamento del poder político, resulta imperativo que el poder público, realice el bien público, ajustado a las disposiciones legales que delimitan las funciones que han de desempeñar, y a través de las que fijan las atribuciones de los órganos del Estado.

Continúa diciendo el maestro Sánchez Agesta (10), que: "La teoría del poder como proceso de decisión, desemboca así en la teoría de las formas de definición o de realización jurídica y de los órganos a los que se les atribuye esa competencia. Por eso, las decisiones en que se traducen los actos de poder, no pueden considerarse como un puro impulso de voluntad, sino de acuerdo con la definición clásica de la ley, son una ordenación reflexiva que ha de estar rodeada de competencia, audiencia de necesidades, consejo, deliberación, oportunidad y coherencia."

Teniendo como directriz la obra de Sánchez Agesta, diremos que las funciones que se le atribuyen al Estado, según la Teoría Clásica serían las funciones jurídicas y las funciones políticas. En ese sentido, citaremos en primer orden a Karl Loewenstein (11), quien expone que: "Es difícil desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado, y el dogma de la separación de poderes tradicional -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y las funciones del poder público, las hace tomando en consideración "la Dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo." En un afán, a todas luces vanguardista, Loewenstein hace una nueva división tripartita basada en: la decisión política conformadora o fundamental (policy determination); la ejecución de la decisión (policy execution) y el control político (policy control).

La determinación de la decisión política fundamental, consiste (12) -refiere Loewenstein- "en la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Como decisiones políticas fundamentales, deben considerarse aquellas resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes, en el presente y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad. Conciernen tanto a asuntos extranjeros como internos, materialmente pueden ser de naturaleza política, socio-económica y hasta moral, por ejemplo, cuando se refieren a cuestiones religiosas. Dado que la demarcación entre el contenido político y

9. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 391.

10. Ibid.

11. Vid. Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. pág. 62.

12. Idem., pág. 63.

económico de una decisión ha desaparecido prácticamente, y dado que ambos campos están unidos inseparablemente, no cabe que se dé una decisión política fundamental como suma substancia exclusivamente política o económica."

Las decisiones políticas fundamentales, sólo pueden estar contempladas en la constitución general, que en nuestro caso particular, lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Siguiendo a Loewenstein, advertimos que el constituyente de Querétaro, tampoco hace la escisión entre las cuestiones políticas y las económicas, como lo son el Artículo 24, 27, 28, 31, 123 y 130 todos de la Constitución Política, por lo que nos resulta acertada su afirmación.

Continúa, Loewenstein (13) diciendo: "La decisión conformadora más importante con la que se enfrenta una nación es la elección de su sistema político y, dentro de ese sistema, de la forma específica de gobierno bajo la cual desea vivir, en el supuesto que la voluntad constituyente del pueblo tenga la posibilidad de dicha elección y no le sea impuesto un régimen por la fuerza. Todas las Constituciones presentan pues, una decisión política fundamental: si la nación desea adoptar la monarquía constitucional o la república, el parlamentarismo o el presidencialismo. Sin embargo, estas oportunidades para el ejercicio del poder constituyente se suelen dar raramente. En otros campos, se tendrán que tomar decisiones políticas fundamentales cuando se haga necesaria una solución ante el enfrentamiento de diferentes intereses e ideologías. En la mayor parte de estas decisiones conformadoras las circunstancias obligan a un compromiso. En el más reciente acontecer político se pueden observar una gran cantidad de ejemplos: La elección entre el libre cambio y proteccionismo; la actitud del Estado frente a las cuestiones religiosas, como por ejemplo la separación del Estado y de la Iglesia y las escuelas confessionales; la dirección que se deberá dar a la educación, humanista o técnica, o si cabe encontrar un equilibrio; la alternativa entre un sistema económico con empresa privada libre del control estatal o un sistema de economía dirigida; el paso al Estado de bienestar; las relaciones entre los empresarios y los empleados y trabajadores en el proceso de producción; la disposición de las riquezas naturales; la socialización y nacionalización de partes o de la totalidad de la economía nacional; la subvención a la economía agraria a una economía industrial; la política fiscal y monetaria; el sistema impositivo y su influencia en la distribución de la riqueza."

Es evidente (14) -agrega Loewenstein- que las decisiones políticas fundamentales serán iniciadas y conformadas por un número relativamente pequeño de personas. La ley sociológica del papel dominante que juega la élite u oligarquía en el proceso de poder de cualquier sociedad estatal, cualquiera que sea su sistema político o su forma de gobierno, rige con más fuerza en el ámbito de la decisión fundamental. Aunque las decisiones políticas

13. Karl Loewenstein, op. cit., pág. 63.

14. Idem., pág. 64.

están frecuentemente inspiradas e influidas por detentadores del poder invisibles, su formulación y realización están en las manos de los detentadores del poder legítimo, es decir, del gobierno; la iniciativa partirá del gobierno o del parlamento. Pertenecen, sin embargo, a la esencia del Constitucionalismo que en un determinado momento del proceso del poder tenga que darse por lo menos una colaboración entre el gobierno y el parlamento.

Por último, en relación a la policy determination dice Loewenstein (15) que: "En general, la gran masa de los destinatarios del poder está excluida de la iniciativa de la decisión política fundamental, aun cuando en la democracia constitucional participen posteriormente en una función confirmadora, bien directamente a través de referéndum o indirectamente a través de elecciones. Cuanto más completo sea el aparato democrático en el correspondiente régimen político, tanto más se insistirá en la intercalación del electorado en el proceso de poder."

Siguiendo a Loewenstein, diremos que el primer medio (desde el punto de vista técnico) para la realización de la decisión política es la legislación, es decir, las decisiones políticas fundamentales internas, requieren la forma legal. En México, las decisiones políticas fundamentales son iniciadas en su inmensa mayoría por el Ejecutivo, aun y cuando el Artículo 71 constitucional, también da competencia al Poder Legislativo Federal y a las Legislaturas de los Estados para iniciar leyes. Por lo que una vez que se han cubierto los pasos necesarios para su promulgación, publicación y su puesta en vigencia, la decisión política fundamental en México, adopta la forma de Ley Suprema.

En relación a la función que Loewenstein denomina policy execution, (16) dice: "La ejecución de la decisión puede alcanzar cualquier campo de las actividades estatales; frecuentemente consiste en la ejecución de la legislación. La mayor parte de las leyes que componen nuestros códigos son, o bien los instrumentos para la ejecución de anteriores decisiones políticas, que trasladan ahora dichas resoluciones a la vida de la comunidad, o bien tienen un carácter estrictamente utilitario al regular exclusivamente el desarrollo normal de las relaciones sociales."

Consideramos, importante citar la siguiente afirmación de Loewenstein (17), al decir que: "La legislación ha dejado, pues, de ser una categoría funcional separada o separable del resto de las otras actividades, tal como era concebida en la teoría clásica de la separación de poderes." Continúa, expresando (18): "La administración es el aspecto de la ejecución de decisiones políticas que surgen con más frecuencia en la vida diaria, y este aspecto corresponde a lo que tradicionalmente se ha llamado Ejecutivo. Bajo esta categoría se debe entender la aplicación, tanto de las decisiones políticas como de aquellas disposiciones de carácter técnico utilitario a las necesidades de la vida de la

15. Ibid., pág. 65.

16. Idem., pág. 66.

17. Idem.

18. Ibid.

comunidad. Para este fin, la función de la ejecución política está equipada con un plantel de personas -funcionarios, burocracia gubernamental- que aplican al caso concreto las normas generales de la legislación. En la sociedad estatal del siglo XX, se puede considerar como el fenómeno más digno de ser resaltado la transformación del Estado Legislativo en el Estado Administrativo. Por el enorme crecimiento que han experimentado las intervenciones administrativas llevadas a cabo por el Estado de bienestar en la vida de la comunidad, ha habido necesidad de delegar la mayor función legislativa del parlamento en el gobierno y en las autoridades. Esto ha dado lugar a que los contactos entre el ciudadano y las autoridades estatales se hicieran mucho más frecuentes. Cuantitativamente, a la administración le corresponde la mayor parte de la ejecución de la decisión política y de la totalidad de la actividad estatal."

En relación al Poder Judicial, expresa que: "La legislación y la administración no son, sin embargo, las únicas posibilidades para la realización de las decisiones fundamentales. La función judicial, el tercero de los poderes equiparado a los otros dos en la división tripartita clásica, debe sufrir también bajo la nueva división una significación *capitis deminutio*."

El análisis de lo expuesto en páginas anteriores por Loewenstein, nos permite considerar que el Estado moderno, ha disminuido el poder político de las funciones legislativa y judicial, lo que ha conducido necesariamente a una jerarquía del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, lo que es lo mismo a establecer, que, las decisiones políticas fundamentales son realizadas en su mayoría por nuevas decisiones fundamentales. Un ejemplo de ello es la situación política que se vive en nuestro país desde hace ya no pocos decenios.

Siguiendo con la exposición de Loewenstein, nos toca el punto relativo a el control político, en el ejercicio de las decisiones fundamentales y al respecto reseña lo siguiente (19): "El núcleo de la nueva división radica en la tercera función, es decir, el control político. En una perspectiva histórica, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar el poder político, primero el del gobierno y después el de todos y cada uno de los detentadores del poder. El hombre racional desconfía por naturaleza de todo poder ilimitado, y con toda razón. Si el fin más noble de la sociedad es alcanzar aquel estado que permita el máximo desarrollo de la personalidad de cada miembro, se pueda decir que el grado de acercamiento a dicho fin se corresponde con los progresos que cada sociedad estatal ha realizado en relación con aquellas instituciones destinadas a controlar y limitar el poder político. El actual retroceso que experimenta la libertad se refleja en la poca fuerza o eliminación de dichas instituciones de control. El mecanismo más eficaz para el control del poder político consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes detentadores del poder u órganos estatales, que si bien ejercen dicha función con plena autonomía y propia responsabilidad están obligados en último término, a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida. La distribución del poder entre diversos

19. Karl Loewenstein, op. cit., pág. 68.

detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y un control a través de los cheks and balances -frenos y contrapesos-. o, como dijo Montesquieu en fórmula famosa, le pouvoir arrete le pouvoir." En el Estado moderno y por lo tanto en el Estado Mexicano, la función de control se distribuye así entre los detentadores del poder a saber: el Ejecutivo, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial.

Para Hans Kelsen (20), "el poder del Estado suele mencionarse como el tercero de los llamados elementos de éste. El Estado es concebido como un agregado de individuos, es decir, como un pueblo que vive dentro de una parte limitada de la superficie de la tierra, y se encuentra sujeto a un determinado poder: un Estado, un territorio, una población y un poder. Afirmase que la soberanía es la característica que define a ese poder. Aun cuando la unidad del poder estimase tan esencial como la del territorio y la del pueblo, se admite, sin embargo, que es posible hablar de tres diferentes poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

Agrega Kelsen (21): "El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo. El poder del Estado tiene que ser la validez y eficacia del Orden jurídico nacional, si la soberanía únicamente puede ser la cualidad de un orden normativo, considerado como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones. Cuando, por otra parte, se habla de los tres poderes del Estado, la palabra poder es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas."

La usual tricotomía (22) -señala Kelsen- se basa en realidad en una dicotomía. La función legislativa suele oponerse a un mismo tiempo a las funciones ejecutiva y judicial, que, de manera obvia, tienen entre sí una relación mucho mayor que la que guardan con la primera. La legislación (legislatio del derecho romano) es la creación de leyes (leges). Si hablamos de ejecución, tenemos que preguntarnos qué es lo que se ejecuta. La respuesta no puede ser otra sino que lo que se ejecuta son las normas generales, es decir, la Constitución y las leyes creadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, la ejecución de leyes es también función del llamado Poder Judicial. Este último no se distingue del denominado Poder Ejecutivo en el hecho de que solamente los órganos del segundo ejecuten normas. En tal respecto, la función de ambos es realmente la misma. Las normas jurídicas generales son ejecutadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Judicial; la diferencia estriba solamente en que, en un caso, la ejecución de las normas generales es confiada a los tribunales, y en el otro a los llamados órganos ejecutivos o administrativos. La tricotomía usual es pues, en el fondo, una dicotomía, es decir, la última es subdividida en las funciones judicial y ejecutiva en sentido estricto.

20. Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado.,
pág. 302.

21. Idem.

22. Hans Kelsen, op. cit., pág. 303.

Clara resulta la exposición de Kelsen, en el sentido de establecer que las funciones del poder político, en el ejercicio del poder político, se dan, por vía de legislar y ejecutar; sin que por ello, deje de reconocer la existencia y legitimidad de la función judicial, no obstante advertimos una fuerte tendencia por erradicar al menos teóricamente la teoría clásica de la tricotomía de las funciones del Estado, en legislativas, ejecutivas y judiciales.

Hablar de decisión del poder político, como proceso, es referirnos a la Constitución en la que se sustenta dicho proceso vinculatorio. Una decisión política, supone establecer un vínculo jurídico entre quien establece la decisión fundamental y quienes han de acatarla. El instrumento jurídico mediante el cual se establece el vínculo es en primera instancia, la Constitución. Al hablar del concepto positivo de Constitución Carl Schmitt (23), expone lo que a continuación reseñamos:

a) La Constitución, surge mediante un acto del poder constituyente, este acto contiene por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada de su particular forma de existencia. La Constitución, sólo contiene la determinación consciente de la concreta forma de Conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política.

b) La Constitución vale por virtud de la voluntad política existencial de aquél que la da. Toda especie de normación jurídica, también la normación constitucional, presupone una voluntad como existente (unidad política).

c) La validez de la Constitución, depende de una decisión política previa, adoptada por un poder o autoridad políticamente existente. Toda unidad política existente tiene su valor y su razón de existencia, no en la justicia o conveniencia de normas, sino en su existencia misma. Lo que existe como magnitud política, es, jurídicamente considerado, digno de existir.

En lo relativo a las funciones de los poderes estatales, Carl Schmitt las trata al hablar de los poderes del Estado y toda vez que será motivo de estudio del capítulo siguiente, no diremos, sino que, para Schmitt la decisión fundamental, surge como unidad política y aunque él lo refiere a la creación del texto constitucional, que organiza al Estado, necesariamente cualquier decisión adoptada con posterioridad, requiere, la unidad política del acontecer histórico en que surge la decisión.

23. Vid. Carl Schmitt. Teoría de la Constitución, pág. 24 y ss.

III.III LAS FUNCIONES POLITICAS Y EL PROCESO DE FORMACION DEL ACTO DE PODER.

Al estudiar las funciones políticas del acto de poder, lo haremos considerándolo desde que la decisión se desarrolla y aplica, es decir, hasta que la decisión se formula como un acto jurídico, en el que participan los partidos políticos, los grupos de presión, las corrientes de opinión y los mismos ciudadanos, en cuanto que se participa en la aprobación de los programas de los partidos y designan representantes que desde el gobierno y el congreso, realizan sus programas.

En ese sentido Sánchez Agesta (24), refiere que: "Cuando las consideramos como funciones atribuidas a órganos específicos en el cuadro de una Constitución se definen como funciones políticas del Estado."

Las funciones políticas propiamente dichas, las podemos separar en función de gobierno y función de control. Al respecto, de la función de gobierno, señala Sánchez Agesta (25). "La función de gobierno, atribuida al llamado poder ejecutivo con el que se confundía, no ha sido reconocida como una función independiente por la literatura científica ni por los textos constitucionales hasta el siglo XX; propiamente sólo las Constituciones de la postguerra la han regulado con conciencia de su significación. Fueron los jueces, al tropezar en la práctica judicial con actos que no encajaban en una norma y que tenían sentido polémico, quienes descubrieron su existencia, negándose a decidir sobre lo que llamaban actos de Estado o actos de Gobierno. La primacía de la Ley impidió analizar el contenido del llamado Poder Ejecutivo. Sólo en las Cortes de Cádiz al aplicar el principio de la división de poderes se realizó una enumeración de sus facultades que no siempre coincidían con una mera ejecución. Estos hechos llamaron la atención de algunos investigadores y sobre el análisis de la jurisprudencia, trataron de fijar su contenido, bien con un carácter general, bien enumerando los contenidos específicos que se podían comprender bajo este concepto de gobierno."

Continuando, con lo expresado por Sánchez Agesta (26), dice que, "en líneas generales puede definirse como un poder de decidir discrecionalmente para el bien público. Con ello se destaca sólo parcialmente uno de sus caracteres más importantes. Es una forma de actividad política pura que impulsa, coordina y defiende la organización de una comunidad y que se superpone a las restantes funciones jurídicas del Estado. Decimos que este carácter define sólo parcialmente la función de gobierno, porque en esta función, está comprendido casi todo el contenido del proceso de formación de la decisión, esto es, la recepción de las demandas, la audiencia de intereses, la ponderación de resoluciones alternativas y la proposición articulada en un proyecto de ley de una decisión. De una manera general contiene casi íntegramente la acción política que se proyecta sobre el desenvolvimiento del orden. Su antecedente doctrinal es lo que Locke llamaba "el poder

24. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 396.

25. Idem.

26. Ibid.

de guerra y paz, de ligas y alianzas y todas las transacciones de personas y grupos fuera de la comunidad;" poder que no podía ser regulado por el Derecho positivo y que debía ser entregado a la prudencia y sabiduría de aquellos en cuyas manos está para ser administrado para el bien público."

Para Jellinek (27), "en todo Estado se puede hallar una oposición en el ejercicio de todas sus funciones a saber: la oposición entre la actividad libre (función de gobierno) y la actividad reglada (función jurídica). La primera se determina por el interés común, pero no mediante una regla especial jurídica. La segunda se propone la satisfacción de un deber de Derecho. La actividad libre es por su importancia la primera, primera también lógicamente, y constituye el fundamento de las demás actividades. Por ella afirma el Estado su propia existencia, pues la fundación de éste no significa jamás la ejecución de principios de Derecho. Por ella obtiene el Estado dirección y objetivo en su movimiento histórico; toda transformación y progreso en su vida, parte de ella; un Estado cuya actividad fuera totalmente reglada, es una concepción irrealizable." Continúa, expresando que (28): "Esta actividad libre se encuentra en todas las funciones materiales del Estado que han aparecido separadamente en la historia. Ninguna es posible sin ella; su más amplio campo de acción aparece en la actividad legislativa, la cual, conforme a su naturaleza, debe gozar la más amplia libertad. No menor es su importancia en la administración, donde este elemento recibe el nombre de gobierno (Regierung'). Un Estado con un Gobierno que obrara sólo según leyes, no sería posible políticamente. Sobre la dirección de la actividad que da al Estado el Gobierno, jamás puede decidir una regla de derecho."

La actividad libre, se refleja de gran manera en la política internacional y al respecto reseña Jellinek (29), que "esto se muestra singularmente en la política exterior, la cual goza casi de la misma libertad que la actividad legislativa, pues tanto las normas del Derecho Internacional cuanto las del Político, le dejan, y no pueden menos de hacerlo, la más amplia libertad; pero incluso en el interior, la dirección de la actividad del Gobierno necesariamente está sustraída a reglas políticas. Si hay algo que por su naturaleza no es susceptible de normas, es la iniciativa que en su parte más importante corresponde a todo Gobierno."

Aún dentro del círculo de actividad administrativa cuyo contenido está determinado por la Ley (30), existe un elemento de actividad libre junto a la actividad jurídicamente reglada. Las acciones, en el primer caso, no tienen otra norma que el deber que corresponde a los órganos del Estado, pero no puede ser constreñida por ninguna clase de principios jurídicos especiales. La administración jamás es mera ejecución o aplicación mecánica de reglas generales a casos particulares, precisamente porque no es exclusivamente actividad autoritaria, sino que lleva en sí actividad social.

27. George Jellinek, Teoría General del Estado, pág. 502.

28. Idem.

29. Ibid.

30. Idem., pág. 503.

En el Derecho Constitucional Contemporáneo -dice Sánchez Agesta (31)- aparece como una función proyectiva que determina la orientación política. Esta dirección entraña un programa que señala los objetivos y prevé una estrategia como una serie de actos coherentes entre sí para alcanzar unos objetivos. Sobre la base de una información, propone las normas jurídicas que deban renovar el orden y coordina los medios necesarios y los recursos económicos para alcanzar esos objetivos. La inspección y evaluación continua de los resultados le permiten corregir y modular el impulso necesario para realizar el programa propuesto.

La función de gobierno comprende según Sánchez Agesta lo siguiente:

1. Todos los actos que tienden a establecer una orientación determinada de la actividad del poder público, recogiendo aspiraciones y necesidades, e impulsando en consecuencia la acción de todos los órganos del Estado y estableciendo el programa y las normas de actuación. Desde el punto de vista de las competencias jurídico-constitucionales se manifiesta en la iniciativa legislativa que presenta proyectos de normas y otras veces en las declaraciones, reguladas incluso por las Constituciones, que debe realizar el jefe o presidente del Gobierno ante un parlamento o asamblea en su programa.

2. Los actos que afectan a las relaciones internacionales del Estado, como por ejemplo la negociación de los tratados, el reconocimiento de Gobierno, o los actos de representación que se traducen en acreditar y recibir embajadores y representantes.

3. Los actos que afectan el equilibrio de los diversos poderes constitucionales, como por ejemplo, el derecho de disolver las cámaras, o de pedir una segunda deliberación o de vetar una ley, o de someterla a referéndum, o impugnar su constitucionalidad.

4. Los actos que proveen a situaciones excepcionales o extraordinarias de la vida del Estado y previenen, preparan o aseguran un riesgo de orden constitucional, desde calamidades públicas a situaciones de excepción, que afectan al orden público, o de guerra.

5. La defensa exterior o interior, con el problema conexo del mando del ejército.

La situación actual que se presenta en México, se adecúa, a lo expuesto por Jellinek y Sánchez Agesta. La función de gobierno, que, en nuestro país se ejerce por el presidente de la República, da al mismo, el manejo de la situación concreta que requiere la realidad social del país. No es posible concebir, un gobierno, en este caso el Mexicano, que deba actuar conforme le exige el Estado de Derecho; el Estado de Derecho no provee todas las posibles situaciones del acontecer político, social y económico que pueda darse en determinadas condiciones o circunstancias, por ello, se da al Ejecutivo, principalmente la facultad discrecional de dirigir el gobierno, según, las determinantes políticas lo requieran. En esto, radica la esencia de todo gobierno. En gran

31. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 397.

proporción, la rigidez del Derecho positivo se contraponen a la estabilidad o credibilidad de la realidad política, siendo, en estos momentos que se hace imperioso, el manejo de la situación en el ejercicio de la decisión política, como función de gobierno. Las decisiones políticas en México, en el ejercicio de la facultad discrecional, como función gubernativa, son lo cotidiano, bien tratándose de política interior o exterior. En lo interior, verbigracia: El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyos recursos provienen de la venta de empresas paraestatales; la concesión de servicios, anteriormente en manos únicamente del Estado; la concertación con los sectores productivos del país, para frenar los altos índices inflacionarios, del sexenio delamadrinista; etc. En lo exterior, la integración al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; la presidencia de la primera cumbre Iberoamericana; la firma del Tratado de Libre Comercio en Chile; la creación de una zona de libre comercio con Canadá y Estados Unidos, entre otras cosas.

Participando conjuntamente con la función de gobierno, encontramos la función de control, que actúa, como contrapeso a la libre actuación del Poder Ejecutivo o de la administración. Señala, Sánchez Agesta (32) que, "la función de control puede definirse como toda capacidad o facultad indirecta de influir o limitar la decisión del titular de una función, a quien está formalmente atribuida por el Derecho. De una manera más general, el control significa una vía de participación. La dirección política corresponde al Gobierno, pero el parlamento lo controla y así participa en ella. El Control entra en juego especialmente como límite, influencia o participación a la función de gobierno. El Gobierno es actividad discrecional para el bien común y, como tal, impulsos; el control es participación, verificación y limitación de ese impulso discrecional. "Al respecto, el maestro Sánchez Agesta, señala, las siguientes actividades de control de la función gubernativa:

1. El veto o ratificación como aprobación de la decisión de un órgano por otro órgano, como los actos que el Presidente Norteamericano realiza con el consejo y consentimiento del Senado, como por ejemplo, la designación de miembros del Tribunal Supremo o de Embajadores.

2. El derecho de enmienda de una propuesta, como, por ejemplo, las enmiendas del Parlamento a los proyectos de la Ley del Gobierno que propone un proyecto de ley, se controla con el derecho de enmendarla o corregirla. Una segunda cámara enmienda o controla la deliberación de la primera y obliga a reconsiderar su acuerdo.

3. La aprobación de los medios financieros para una actividad, como por ejemplo, la aprobación de los impuestos como recursos necesarios para realizar una política que se reserva a las Asambleas Representativas frente al Gobierno.

4. El derecho de información y discusión de la acción gubernamental y administrativa, normalmente realizada en los parlamentos mediante preguntas o interpelaciones.

32. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 399.

5. La encuesta pública, que normalmente organizan las asambleas como instrumento de inspección e información de las decisiones del gobierno o de la actividad de la administración.

6. La creación de órganos permanentes de inspección, como los llamados procuradores Parlamentarios de la Constitución Sueca (Ombudsman), reproducidos hoy bajo diversos nombres en otras Constituciones; o los comités de legislación delegada del Parlamento Ingles.

7. La renovación mediante una elección periódica de los titulares de magistraturas o de funciones representativas, en cuanto entraña un juicio indirecto de la gestión realizada y un mandato implícito de la gestión a realizar.

8. La expresión crítica de juicios a través de los medios de comunicación.

9. La posibilidad de deducir una responsabilidad política haciendo cesar en el ejercicio de la función, bien por otro órgano al que se atribuye ese poder con un carácter individual (el primer ministro respecto a los ministros) o bien por su relación con otro órgano deliberante como un Parlamento o una Asamblea con cuya confianza ha de contar y que se manifiesta esta confianza mediante votaciones de confianza y censura.

Nuestro Sistema político, prevé límites a la función del Poder Ejecutivo y encontramos algunos de los mencionados con anterioridad, como el veto, el derecho de enmienda; la aprobación de los ingresos y egresos; el derecho a la información, mediante la comparecencia de los Secretarios de Despacho y el informe que anualmente rinda el Presidente de la República; la existencia de las comisiones que encontramos en ambas cámaras; la renovación de las Cámaras; la posibilidad de deducir una responsabilidad política, a los funcionarios de la administración pública y una casi nula expresión crítica del parlamento en contra de los actos del Ejecutivo. No obstante de existir estos medios de control en México, la dependencia del Legislativo, al Poder Ejecutivo, hacen ociosos los medios de control político de la administración pública.

III. IV. LAS FUNCIONES JURIDICAS.

En el presente apartado, estudiaremos las funciones jurídicas como actos en que el poder se manifiesta, estableciendo o aplicando el Derecho. El poder político referido a las funciones de los órganos del Estado, se manifiesta en tres aspectos, como función legislativa, función administrativa y función judicial.

De manera general, trataremos cada una de las funciones de los actos de poder, en virtud de que las ahondaremos al tratar los órganos y las funciones.

La función legislativa -dice Sánchez Agesta (33)- es el contenido de las decisiones que definen y promulgan normas como reglas preceptivas que reclaman una obediencia general, estableciendo formas de conducta obligatorias, o prohibiéndolas, o permitiéndolas, en el sentido de que no pueden ser impedidas. Tal carácter significa que la ley, como norma preceptiva es regla imperativa que se proyecta como un precepto o un mandato sobre la realidad social; norma abstracta y en cierta manera general, que previene situaciones jurídicas concretas y subjetivas, pero que no se refiere a ellas determinadamente. Es Derecho objetivo en cuanto es la norma que establece el orden y expresa en forma abstracta, como un precepto general, el contenido de lo suyo, de todos y cada uno.

Paolo Biscaretti (34), dice que: "las normas jurídicas son emanadas por las Cámaras valiéndose de aquel particular acto de producción normativa que se denomina ley formal; esta última se presenta como un acto complejo igual inserto en un procedimiento rígidamente necesario (porque tiene carácter vinculatorio en el número y sucesión de sus varias fases)."

La función legislativa desarrollada en México por el Congreso de la Unión constituye la fuente formal de creación de las normas jurídicas en nuestro Estado de Derecho. El proceso de formación de las normas jurídicas implica la sucesión de momentos, lo que hace menester que las diversas etapas de formación de la norma jurídica, deben realizar determinados supuestos.

Por legislación, entendemos -dice García Maynez (35)- "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes."

El proceso legislativo, consta de seis etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

33. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 401.

34. Paolo Biscaretti di Ruffia, Derecho Constitucional, pág. 386.

35. Vid. Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho., pág. 52.

Compete, iniciar leyes al Ejecutivo, a las Cámaras y a las Legislaturas de los Estados, según, dispone el Artículo 71 Constitucional. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones (Artículo 72). La discusión -refiere García Maynez (36)- "es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas a fin de determinar si deben o no ser aprobadas."

La aprobación (37), es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de Ley. La aprobación puede ser total o parcial. El inciso a) del Artículo 72 Constitucional dispone: Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra...

La sanción, diremos, es el visto bueno que el poder Ejecutivo da a una iniciativa de ley, una vez discutido y aprobado el proyecto. Respecto de la sanción, el Artículo Constitucional ya citado dispone: a)... Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo (derecho de veto), será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora...

La publicación, es el acto por el cual una ley ha dejado de ser proyecto, previa discusión, aprobación y sanción y se ha de hacerse del conocimiento de quienes han de acatarla. La publicación se realiza en el Diario Oficial de la Federación. El inciso c) del precepto constitucional ya citado, dispone: ...Si por ésta (Cámara revisora) fuese sancionado por la mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación...

En relación a la iniciativa, discusión, aprobación y sanción, han de observarse las siguientes reglas contenidas de los incisos d) a j) del multicitado, dispositivo constitucional y que a continuación transcribiremos:

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

36. Idem., pág. 54

37. Vid. García Maynez, op. cit., pág. 55.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

La función legislativa que para nosotros tiene relevancia, es la que realiza el Poder Legislativo, es decir, la facultad de formar leyes por el Parlamento o Congreso, ya que éste como órgano representativo, ha de iniciar, discutir y aprobar leyes con la finalidad de reglar la conducta de los individuos que le han conferido su representación, para así realizar el bien común, como fin supremo del Poder Político.

La función administrativa desde la perspectiva jurídica, la entendemos como aquellos actos de la administración, en los que la actividad pública al desarrollar lo dispuesto por el orden jurídico, tiende a establecer, un vínculo o relación jurídica bien decidiendo, expresando un juicio o autenticando un hecho.

Lo que diferencia, la función administrativa de la legislativa, es que aquella, concretiza la aplicación de la norma general de ésta y dicta disposiciones generales y abstractas, verbigracia; cuando la administración pública concede una mina, adjudica un concurso a licitación pública o expide un pasaporte, entre otras cosas.

Hablar de la función administrativa en su contenido jurídica, es referirnos al acto administrativo, en ese sentido, comprende el acto administrativo y su clasificación. Fernández de Velázco (38) lo define como : "toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas " .

Para Louis Délvez (39), de la escuela Francesa los actos administrativos se dividen en : actos subjetivos y actos - condición. Los primeros tienen por efecto crear una situación jurídica subjetiva, personal o individual en tanto que los segundos son, los precedentes, actos de efecto individual pero que difieren en razón de que no crean ninguna situación subjetiva. Se aplican a un individuo determinado, en una situación general e impersonal preexistente.

Por último, citaremos a Félix Sarría, para quien en el acto administrativo, es una disposición, decisión o declaración de autoridad relativa a un derecho o derechos subjetivos individuales. Una vez que hemos asimilado lo que es acto administrativo diremos que ésta es, aquella situación en la que la administración, en ejercicio de sus atribuciones de existencia jurídica a un acto concreto, sobre la preexistencia de un derecho subjetivo.

En ese sentido, y siguiendo a Sarría éste clasifica a los actos administrativos en: actos reglados y actos discrecionales. El acto reglado, es aquél que crea, reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos, es decir, el que posee la doble fuerza de crear y de extinguir, o lesionar en su caso, un derecho o un interés legítimo. En tanto que los actos discrecionales es aquél que no hiere o lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo.

El acto administrativo como atribución del orden jurídico a la administración, ha de lograr que la actividad pública cree, modifique o extinga en los términos del vínculo jurídico, un derecho, una obligación, o una determinada situación subjetiva.

38. Fernández de Velázco, cit. pos., Félix Sarría. Derecho Administrativo, pág. 126.

39. Louis Délvez, cit. pos., Félix Sarría, op. cit., pág. 127.

A continuación, trataremos de establecer en que consiste la función administrativa. La función administrativa, abarca dos aspectos, uno formal y el otro el material. El formal, se constituye por la actividad que el Estado realiza por medio del poder Ejecutivo. El aspecto material, se establece en virtud de los caracteres administrativos que adquiere la función desarrollada por cualesquiera de los órganos del Estado. Hecha tal distinción, la función que nos interesa es la formalmente administrativa.

La función administrativa desde el punto de vista de la finalidad que persigue el Estado al realizarla, es la encaminada a la ejecución de la ley, sin embargo esta función, no es la única de las que realiza el Poder Ejecutivo, toda vez que la administración al dar efectividad a las disposiciones legislativas, sólo está cumpliendo una de sus variadas atribuciones, verbigracia, cuando se obra en virtud de facultades discrecionales, cuando celebra contratos, y en todos aquellos casos en que la ley no obliga sino a autoriza a determinadas actuaciones del Ejecutivo.

En relación a lo que debemos de entender por función administrativa, Gabino Fraga (40), señala : " estimamos que la ejecución de la ley puede confundirse con la noción de función administrativa si por aquella se entiende no sólo la ejecución material o concreta de leyes, sino también la realización de otras tareas en que bien se hace uso de autorizaciones que da la propia ley, o de facultades discrecionales que ella otorga o si como lo sostiene Vedel, el término de ejecución de leyes abarca una tarea más general que es asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida nacional, es decir, el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos".

En el mismo sentido, Hauriou (41), expone que : la función administrativa, tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa.

Sentado lo anterior, concluiremos diciendo que la función administrativa, es aquella mediante la cual la administración concretiza la aplicación de la norma ya sea por mandato de la ley, bien, por la facultad discrecional que la faculta, o bien por que sin estar obligada a realizar el acto jurídico esta legitimada a realizarlo.

La función judicial, presupone la existencia de una contienda o violación, decisión o duda sobre el derecho aplicable al caso concreto, cuya intervención de la autoridad se requiere para dirimir el conflicto, decidiendo bajo el amparo de la normatividad que rige el procedimiento y el fondo o sustancia del asunto en litigio. La autoridad judicial está facultada constitucionalmente

40. Vid. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, pág. 55.

41. Hauriou. cit. pos. Gabino Fraga, op. cit., pág. 56.

para conocer el negocio jurídico cuando existe duda de a quien asiste la norma general, o bien cuando se impide el reconocimiento o ejercicio de algún derecho, ya sea por un particular o por la autoridad.

Los elementos característicos de la función judicial (42) son:

La constatación como prueba de una precisa existencia de hechos; la subsumción, por referencia de los hechos a una norma, y el juicio, como decisión fundada en la audiencia de las partes en la determinación del derecho positivo, que debe aplicarse para satisfacer sus pretensiones. Lo importante de la función judicial - dice, Sánchez Agesta - no es tanto la concreción y aplicación de la norma, sino, la actuación y el mantenimiento del orden jurídico.

En la actualidad (43) - refiere Fix Zamudio - no se discute la intervención del mismo organismo judicial en la toma de decisiones de carácter fundamental en el Estado contemporáneo e inclusive se ha llegado a sostener con fundamento que ante el debilitamiento progresivo de las asambleas legislativas frente al Ejecutivo predominante de nuestra época, la limitación de ese predominio descansa actualmente en los tribunales, que en su conjunto por tanto, adquieren la categoría de un verdadero poder.

El Poder Judicial, cuya principal función es la de garantizar el orden constitucional, y los principios fundamentales que rigen a los gobernados y a los órganos del Estado, está regulado por un conjunto de instrumentos normativos a través de los cuales pueden resolverse los conflictos y repararse las violaciones de los principios y disposiciones fundamentales.

Siguiendo a Fix Zamudio, éste clasifica a la jurisdicción constitucional en: jurisdicción constitucional de la libertad, Jurisdicción constitucional orgánica y Jurisdicción constitucional transnacional. La Jurisdicción Constitucional de la libertad, abarca los ordenamientos para la tutela de los derechos fundamentales en lo individual y social. En México, esta tutela corresponde a la Justicia Federal, mediante el conocimiento de la acción constitucional a instancia de parte agraviada, al conocer del juicio de Amparo. Al respecto, el art. 103 constitucional dispone que los tribunales de la federación resolverán, toda controversia que se suscite:

1. Por leyes o actos de la Autoridad que violen las garantías individuales,... En cuanto a la Jurisdicción constitucional orgánica, que esta dirigida a la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que señalan las atribuciones de los diversos órganos del poder, en este sentido, cuando se suscitan controversias entre los diversos órganos del poder sobre el alcance de sus atribuciones. En lo relativo a la jurisdicción constitucional transnacional, diremos que ésta se da cuando las reglas del derecho internacional, se incorporan al

42. Vid. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 405.

43. Héctor Fix Zamudio "Los problemas contemporáneos del poder judicial", en grandes tendencias políticas contemporáneas, UNAM. 1986, pág. 3

respecto y en el caso concreto de nuestro país el art. 133 orden jurídico interno. Al constitucional dispone : " Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Concluiremos diciendo, que la función judicial no estriba únicamente en la resolución de controversias entre derechos dudosos, sino también y la más importante, la constituye en tutelar los derechos fundamentales de los súbditos. así como también el conocer de controversias entre los Estados de la Federación ó entre ésta y aquellos.

III.V. LOS ORGANOS Y LAS FUNCIONES.

Las funciones del Estado moderno se desempeñan por los órganos especializados. Los actos de Poder concebidos como la materialización de las decisiones políticas, se localizan en instituciones a las que denominamos órganos. El término órgano refiere Sánchez Agesta (44), es aquél " con el que se designa el sujeto o agente a quien se distribuye una actividad, en cuanto esta se delimita como una competencia, esto es, como un conjunto de deberes y poderes que determinan que le están atribuidos para el cumplimiento de un fin". El Estado se vale de sus órganos, como instrumento o medio, para querer y obrar es decir, que el órgano carece de derechos, deberes o intereses propios, pero realiza actividades que se refieren a derechos, deberes e intereses que afectan o incumben al Estado mismo.

Paolo Biscaretti (45), clasifica los órganos del Estado haciendo las siguientes distinciones :

1. Organos Constitucionales y dependientes, que diferencia algunos órganos, llamados también supremos, de la masa de los órganos subordinados, en cuanto se encuentran en el vértice de la organización estatal y, por esto, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí. En los ordenamientos constitucionales democráticos contemporáneos se consideran generalmente órganos constitucionales el jefe de Estado, las Cámaras legislativas, los Ministros, con frecuencia el órgano colegiado a la cabeza del Poder Judicial, y el posible Tribunal Constitucional. De todos modos, la pluralidad de tales órganos constitucionales en el vértice de la organización estatal, constituye la nota esencial que diferencia la forma de gobierno Constitucional, de la absoluta, en la cual se encuentra en cambio, un único órgano constitucional.

2. Organos representativos y no representativos: Los primeros generalmente elegidos, se caracterizan por el hecho de representar total o parcialmente a la colectividad popular, en el sentido de estar destinados a actuar las aspiraciones, los intereses, e idea de la masa de los ciudadanos, o de un grupo determinado.

3. Organos individuales y colegiados : los primeros están formados por una sola persona (ejem. El Presidente de la República, un ministro, etc.), o también por más personas, pero que obran separada e individualmente, (ejem. los diversos pretores de una pretura urbana). mientras que los segundos están constituidos por una pluralidad de personas (por lo menos tres, según el antiguo aforismo: "Tres Facium Collegium"), las cuales desarrollan sus funciones simultáneamente inseparable y paritariamente, con un Presidente dotado de Poder de Supremacia puramente formal (ejem. las Cámaras legislativas, el Consejo de Ministro, casi todos los órganos jurisdiccionales.

44. Sánchez Agesta, op.cit., pá. 406.

45. Vid. Paolo Biscaretti, op. cit. pág. 203 y SS

4. Órganos simples y Complejos : Los últimos están formados por un conjunto de órganos que, bajo ciertos aspectos se presentan diferenciados, en tanto que, bajo otros, se consideran partes de un todo único (como ocurre, en un tribunal en el cual se pueden distinguir uno o más magistrados, un canciller y un oficial Judicial; o en un ministerio, cuyos elementos dirigentes suelen figurar, junto al ministro, uno o más subsecretarios, un secretario general, varios directores generales, etc.).

5. Órganos primarios y secundarios : Estos últimos, que se podrán definir como órganos de órganos, tienen sólo las funciones que les habrá delegado el órgano primario del que dependen (así, el lugarteniente respecto del rey, o el subsecretario en respecto del ministro).

6. Órganos ordinarios y extraordinarios: los segundos se dan en un período excepcional y temporal (como el regente en los Estados Monárquicos).

7. Órganos externos e internos: Los primeros entran en contacto con los ciudadanos, o con entes distintos del Estado, mientras que los segundos agotan toda su actividad dentro del ámbito de la persona jurídica estatal (y entre estos están por ejem. los órganos técnicos destinados a emitir generalmente sólo dictámenes u opiniones).

8. Órganos Legislativos, Ejecutivos y Judiciales, según su pertenencia a los correspondientes poderes, los órganos ejecutivos se suelen, además, distinguir en tres grupos principales basándose en las respectivas funciones, es decir en : órganos activos (que se subdividen en directivos y ejecutivos), órganos consultivos (generales o especiales a técnicos, siempre colegiados, destinados a emitir dictámenes: facultativos, o sea, que hay que consultar u oír, y vinculantes, que han de seguirse) y órganos de control (a veces sobre el mérito a fondo y a veces sólo sobre la legitimidad de las medidas sometidas a su examen).

9. Órganos exclusivos de un Estado y órganos comunes de dos o más Estados: los primeros desarrollan sus funciones exclusivamente para el Estado al que pertenecen, en tanto que los segundos (los cuales se encuentran en las diversas uniones de Estados) son comunes a todos los Estados entre los que media el vínculo indicado y, por consiguiente, aunque realizan una acción única, la misma acción se imputa luego conjunta y simultáneamente a los diferentes Estados.

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son en México los órganos supremos o constitucionales que constituyen el vértice del Poder Político, por lo que sus funciones implican su regulación por la Constitución Política. El órgano de la función legislativa lo es el Congreso de la Unión, mismo que se encuentra integrado por la cámara de Senadores y la de Diputados. En un sistema Bicameral como el nuestro, y siendo un sistema democrático y representativo, el órgano legislativo es un cuerpo colegiado, mismo que cuenta por cada cámara con un Presidente, quien se constituye como el líder del cuerpo político al que representa. La Cámara de Diputados, se compone por representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente (art. 51). La Cámara estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (art. 52).

La representación política, teniendo en cuenta a los intereses generales de la colectividad popular, pretende hacerse realidad mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y la circunscripciones electorales plurinominales, situación que es a todas luces insuficiente, en razón, de que la representación es un concepto Jurídico. Según Paolo Biscaretti, para que la representación mantenga su sentido específico de cuidado de intereses, requiere: a) Que entre el órgano y la colectividad pueda constituirse jurídicamente una relación concreta, en el sentido de que los intereses en cuestión sean localizables claramente en la misma colectividad; y b) Que tal relación de homogeneidad de intereses se establezca realmente de hecho entre la mencionada colectividad y el órgano definido por la Ley, como representativo, sometido siempre a una responsabilidad política ante aquella, al menos en el acto de su renovación periódica.

Los 500 Diputados que integran cada asamblea legislativa, deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- b) Tener 21 años cumplidos el día de la elección;
- c) Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;

Para poder figurar en las listas de la circunscripciones electorales plurinominales como candidato a Diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realiza la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.- la vecindad no se pierda por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- d) No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- e) No ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de las elecciones.

Los gobernadores no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas Jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

f) No ser ministro de algún culto religiosos.

g) No estar comprendido en algunas de las incapacidades que señala el art.59. El citado artículo, refiere: " Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes ". Por otra parte,

la Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada Estado y dos por el D.F., nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años. La Legislatura de cada Estado y la comisión permanente del Congreso de la Unión, en el caso del D.F., declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos art. 56. Por cada Senador Propietario se elegirá un suplente, art.57. Los requisitos para ser Senador son los mismo que para ser Diputado, con excepción de la edad que será de treinta años cumplidos antes de la elección art. 58.

Para que las cámaras puedan sesionar, se requiere una asistencia en la Cámara de Senadores, de dos terceras partes del total de sus miembros y en la de Diputados, de más de la mitad de el número total de sus miembros, así mismo, el Congreso de la Unión tendrá dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comenzará del primero de noviembre al 31 de diciembre del mismo año, y el segundo, del 15 de abril hasta el 15 de julio del mismo año. En el supuesto de que ambas Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha establecida, resolverá el Presidente de la República. El acto jurídico a que da lugar la función legislativa tiene el carácter de ley o decreto, mismo que deberá comunicarse al Ejecutivo e irá firmado por los Presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

Las facultades del Congreso - es decir de ambas Cámaras-son las establecidas en el artículo 73 constitucional a saber:

1. Para admitir nuevos Estados a la unión federal.
2. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesarios al efecto :

a) La fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una Población de ciento veinte mil habitantes por lo menos;

b) Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer su existencia Política;

c) Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligados a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

d) Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha que le sea pedido;

e) Que sea votada la elección de nuevo Estado por dos terceras partes de los Diputados y Senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

f) Que la resolución del Congreso sea ratificada para la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que haya dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

g) Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieran dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados;

3. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se suscitan sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando éstas diferencias tengan un carácter contencioso.

4. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
5. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal (46).
6. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
7. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del art. 29.
8. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
9. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito eléctrica y nuclear. Establecer el banco de emisión único en los términos del art. 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del art. 123.
10. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
11. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presenta el Ejecutivo.
12. Para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al Derecho Marítimo de paz y guerra.
13. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacional, y para reglamentar su organización y servicio.
14. Para dar reglamento con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
15. Para dictar leyes sobre nacionalidades, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y Salubridad General de la República.
16. Para dictar leyes sobre las vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción Federal.
17. Para establecer casas de monedas, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
18. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.
19. Para expedir las leyes de organización del cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano.

46. Nota del autor. Exceptuando desde luego, las materias reservadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contempladas en la fracción VI, del art. en estudio.

20. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
21. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezcan a los Tribunales de la Federación.
22. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.
23. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias, y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes u oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones, para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés Nacional, así como para dictar las Leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república. Los títulos que se pidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la república.
24. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de ésta Constitución.
25. Para aceptar la renuncia del cargo del Presidente de la República.
26. Para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del art. 27. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y especiales sobre: Energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados de petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.
27. Para legislar sobre las características y usos de la bandera, escudo e himno nacional.
28. Para expedir las Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3ero. del art. 27 de ésta Constitución.
29. Para expedir Leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
30. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarias.
31. Para expedir leyes pendientes a la promoción a la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos

- científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
32. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal con los de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación del equilibrio ecológico.
 33. Para expedir Leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.
 34. 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.

No obstante, la amplia gama de facultades que posee el Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras, posee facultades exclusivas. La Cámara de Diputados tiene además facultades propias para :

1. Erigirse en Colegio Electoral, para ejercer las atribuciones que la Ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República;
2. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
3. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;
4. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior;
5. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo III de la Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere al artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren;

6. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Por su parte, el Senado de la República, tiene facultades exclusivas para:

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de Unión;
2. Ratificar los nombramientos que el mismo Funcionario haga de Ministros, agentes Diplomáticos, Consules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga;

3. Autorizarlo también para que permita la salida a tropas Nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio Nacional y la estación de cuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas;

4. 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;

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

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

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

8. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República, y

9. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

La Comisión Permanente, es un órgano inserto dentro del Poder Legislativo, y cuya finalidad es la de sesionar durante los recesos del Congreso de la Unión. La Comisión Permanente se compone de 37 miembros, de los cuales 19 son Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras a la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Las funciones de la Comisión Permanente son:

1. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

2. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Distrito Federal;

3. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

4. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesaria en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

5. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República;

6. Conceder licencia al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta;

7. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, así como de empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

8. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que les sean presentadas por los legisladores.

La función primordial del Poder Legislativo, es la de expedir leyes formales, es decir, que, mediante un proceso legislativo, establezca y expida los ordenamientos jurídicos que regulen las actividades de los particulares y de la propia administración pública.

La Doctrina, además establece funciones ejecutivas y jurisdiccionales a las Cámaras. En ese sentido, Biscaretti (47) afirma que, " Las Cámaras, en los Estados de Democracia clásica, según el principio de la división de Poderes, deberán realizar simplemente funciones legislativas, en cambio, su carácter esencialmente representativo impulsó a los constituyentes a confiarles numerosas funciones materialmente ejecutivas".

Las funciones ejecutivas desarrolladas por las Cámaras - dice Biscaretti (48) - en orden a su contenido se subdividen en: 1. De control continuado del gobierno; 2. De colaboración activa en la deliberación de la orientación política, y 3. De colaboración en la formación de los otros órganos constitucionales.

El control continuo del gobierno lo realizan las Cámaras, bien en orden a su actividad político-administrativa o en orden a su actividad financiera. La actividad político-administrativa - refiere Biscaretti - se ejercita mediante las preguntas, las interpelaciones, las mociones y las encuestas parlamentarias. Con esos medios las Cámaras pueden conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del comportamiento del Gobierno. El Control parlamentario de la actividad financiera desarrollada por el Gobierno se explica esencialmente, a través del examen y aprobación de la cuenta anual del presupuesto del Estado, y de la verificación constante del respeto de la misma, con la colaboración del Tribunal de cuentas. El presupuesto determina para el Estado el activo y pasivo de la gestión, es decir, el total correspondiente de entradas y salidas dentro del período de un año. Al respecto señala Biscaretti, que, no es suficiente el

47. Paolo Biscaretti, op. cit., pág. 403.

48. Idem.

control parlamentario sobre el presupuesto, por lo que para vigilar la ejecución práctica del presupuesto anterior se creó (en Italia) el Tribunal de cuentas, órgano que no depende del parlamento, pero que queda estrechamente ligado a él.

En nuestro sistema político, existe esta situación, pues, compete a la Cámara de Diputados, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos de cada año fiscal y a la vez le corresponde revisar la cuenta pública del año próximo pasado (lo que Biscaretti llama, Tribunal de Cuentas).

En relación a la colaboración de la orientación política, el parlamento interviene -afirma Biscaretti - al producir las correspondientes leyes formales, entre las cuales asumen relieve las leyes de: autorización para la verificación de los tratados internacionales, de deliberación del Estado de guerra, confiriendo al Gobierno los poderes necesarios, y delegación al Presidente de la República de la potestad de conceder por decreto, la amnistía y el indulto. Señala Paolo Biscaretti (49), que, "El carácter representativo inmediato de las Cámaras ha movido a los constituyentes a atribuirles la tarea de colaborar en la formación de los demás órganos constitucionales".

Nuestra ley fundamental, prevee una función jurisdiccional al Poder Legislativo, al referirse a las responsabilidades de los servidores públicos; asimismo, el artículo 108 de la Constitución política, señala que, el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. La regulación del Juicio Político por nuestra Constitución, es un acto materialmente jurisdiccional, encargado a ambas Cámaras y cuyo procedimiento se encuentra regulado en el título cuarto de la misma.

El Poder Ejecutivo implica (50), -señala Burgoa - "La función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente". El Poder Ejecutivo, entraña que su existencia está prevista en la Ley fundamental, que lo faculta y le otorga poder de imperio, en igualdad con los poderes Judicial y Legislativo.

El Ejecutivo (51) o jefe de Estado como le llama Biscaretti, puede diferenciarse de los dos poderes restantes, sólo por la mayor dignidad personal, lo que resulta idóneo para facilitarle la tarea de coordinador supremo de las más elevadas funciones estatales; mientras que las atribuciones que le son conferidas, aún imponiéndole cualquier decisión que influya sobre la orientación política, le permite, además, desplegar un control genérico sobre toda la marcha de la vida constitucional.

En México, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80). El sufragio popular vía elección directa, es la forma en que se designará al Presidente de la República (art. 81).

49. Ibid, pág. 415.

50. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 729.

51. Paolo Biscaretti, op. cit., pag. 430.

Los requisitos para ser Presidentes de la República son :

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
2. Tener 35 años cumplidos, al tiempo de la elección;
3. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
4. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;
5. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
6. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, al menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
7. No haber desempeñado con anterioridad el cargo de Presidente de la República, ya sea electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

El Presidente electo iniciará su periodo el primero de diciembre del año de su elección, y durará en su encargo seis años. En nuestra Constitución se prevén las figuras de Presidente interino, provisional o sustituto, cada una tiene lugar en caso de falta del Presidente electo, en un determinado lapso de tiempo durante su mandato constitucional. Cuando el Presidente de la República, falta de manera absoluta en los dos primeros años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión si estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral, y con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, al Presidente que tendrá carácter de Interino, en los diez días siguientes el Congreso expedirá la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 meses, ni mayor de 18. En el supuesto, que el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, para que éste, designe al Presidente interino y al efecto expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

Si la falta del Presidente ocurriese en los últimos 4 años del periodo respectivo, el Congreso si estuviere en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el encargo.

Pero si el Congreso de la Unión no estuviere en sesiones, designará la comisión permanente un Presidente Provisional, debiendo al mismo tiempo convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que erigiéndose en Colegio Electoral, se haga la elección del Presidente Sustituto.

Consideramos, antidemocrático y contrario a lo dispuesto por el art. 81 de nuestra Ley fundamental, que, tratándose de una falta del Presidente de la República durante los últimos cuatro años sea el Congreso, quien designe al titular del Poder Ejecutivo, ya que el precepto antes aludido, dispone, que, la elección del Presidente será directa situación que no advierte distinción, ya se trate de encargo Provisional, interino o sustituto; con mucho más razón si el titular del Poder Ejecutivo

deberá ejercer el cargo por un periodo considerable, por entendido que preparar y calificar un proceso electoral requiere de cierto tiempo y organización.

Nuestra Carta Magna dispone para el Poder Ejecutivo las siguientes facultades y obligaciones:

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.,

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

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.,

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

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

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del art. 76.,

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

IX. Dirigir la política exterior y realizar tratados internacionales, sometiéndoles a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.,

X. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.,

XI. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.,

XII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas, marítimas y fronterizas y designar su ubicación.,

XIII. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.,

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

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

XVI. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal.

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

XVIII. Las demás que le confiera expresamente la Constitución.

El Poder Ejecutivo tiene en la Constitución, el origen y fundamento de su administración. La Administración Pública es la parte más importante del Poder Ejecutivo y constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado. En México la ley orgánica de la Administración Pública Federal, contiene las funciones que han de desempeñar cada una de las Secretarías de Estado dependientes del Poder Ejecutivo y al 1 de Julio de 1992 son:

- 1) Secretaría de Gobernación.
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4) Secretaría de Marina.
- 5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 7) Secretaría de energía, minas e industria paraestatal.
- 8) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 9) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 10) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 11) Secretaría de Desarrollo Social.
- 12) Secretaría de Educación Pública.
- 13) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 14) Secretaría de la Reforma Agraria.
- 15) Secretaría de Turismo.
- 16) Secretaría de Pesca.

También dependiente del Ejecutivo Federal, el Departamento Administrativo, denominado Departamento del Distrito Federal.

El Poder Político que ejerce el Ejecutivo a través de sus distintos órganos, tiene el nivel más importante entre los poderes estatales, ya que éste poderío se manifiesta en todas las actividades de los súbditos.

En atención, a la importancia de los órganos que integran a la Administración Pública Federal, en primer lugar se encuentra la administración pública centralizada, integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el respectivo departamento administrativo, y la Procuraduría General de la República. En segundo orden, tenemos a la administración pública paraestatal, integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito (vendidas a los particulares casi en su totalidad), organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

El fundamento de la Administración Pública Federal se encuentra en el art. 90 de la Constitución Política y que señala:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que emita el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El Poder Judicial Federal en nuestro país, se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados, y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por veintinueve ministros numerarios, y funcionará en pleno o en salas, pudiéndose nombrar hasta cinco ministros supernumerarios. El pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son:

1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.,

2) No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección.,

3) Poseer el día de la elección, con antigüedad mínimo de cinco años, título profesional de Abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.,

4) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena, y

5) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte son hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro de los diez días siguientes. En el supuesto de que la Cámara no resolviera en este término, operara automáticamente la aprobación del o los nombramientos. En la hipótesis de que el Senado resolviera negativamente, no podrán tomar posesión los ministros nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, el titular del Poder Ejecutivo, hará un tercer nombramiento que surtirá efectos, como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones, siguiendo el procedimiento mencionado anteriormente.

De manera general, el art. 103 Constitucional dispone en qué asuntos han de conocer los Tribunales Federales y a la letra dice:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.,

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

La Suprema Corte de Justicia, puede funcionar en pleno o en salas. El Pleno se integra por los ministros numerarios que

integran la mayoría pero bastará la presencia de quince de sus miembros para poder funcionar. Sus decisiones se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de los ministros presentes. Cada año tendrá la Suprema Corte dos periodos de sesiones: El primero del 2 de Enero al 15 de Julio, y el segundo, del 1er. de Agosto al 15 de Diciembre.

De conformidad al art. 11 de la ley Orgánica del Poder Judicial Federal, las atribuciones del pleno son las que se indican:

I. De las controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas, o entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos.,

II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidos por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución.,

III. De las controversias que surjan entre una Entidad Federativa y la Federación.,

IV. De las controversias en que la Federación fuese parte cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.,

V. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito :

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal o local o tratado internacional por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución, y

b) Cuando en el recurso de revisión la cuestión planteada implique el posible ejercicio, por la autoridad federal, de facultades reservadas a los Estados, o por las autoridades de éstos, de atribuciones constitucionales privativas de la Federación, en los casos comprendidos en las fracciones II y III del art. 103 Constitucional relativos a invasión de soberanías, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.

VI. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados del Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una Ley Federal o local o de un tratado internacional.,

VII. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refieren la fracción V del art. 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el Juicio de garantías en el que la queja se haga valer, le haya correspondido al pleno de la Suprema Corte, en los términos del art. 99, párrafo segundo, de la misma ley.,

VIII. De la aplicación de fracción XVI del art. 107 de la Constitución General de la República.,

IX. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia del Pleno.,

X. De las excusas e impedimentos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, propuestos durante la tramitación, de los asuntos competencia del Pleno.,

XI. De cualquier controversia que se suscite entre las Salas de la Suprema Corte.,

XII. De los recursos de reclamación que se intenten contra las providencias o acuerdos del Presidente de la Suprema Corte, dictados durante la tramitación en los asuntos de la competencia del Pleno.,

XIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por dos o más salas de la Suprema Corte.,

XIV. De los juicios de anulación de la Declaratoria de Exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los Convenios de Coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con lo establecido por la ley de Coordinación Fiscal, en relación con lo dispuesto en el art. 105 Constitucional, y

XV. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas de la misma, por disposición expresa de la ley.

Además de las funciones ya aludidas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, tiene atribuciones de índole administrativa, mismas que se encuentran reguladas por el art. 12 de la Ley Orgánica, a que nos hemos estado refiriendo.

La Suprema Corte de Justicia funciona además en Salas, siendo éstas en número de cuatro, integrada cada una de cinco ministros, pudiendo funcionar con la presencia de cuatro de ellos. Cada Sala tendrá un Presidente que durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto. Cada Sala resolverá los asuntos que por materia le correspondan, así, la primera Sala conocerá

I. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito :

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal en materia penal expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de la Constitución, o un reglamento en materia penal expedido por el gobernador de un Estado, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución en materia penal, y

b) Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción VIII del art. 107 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión en materia penal, que por sus características especiales así lo amerite.

II. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo en materia penal pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de un reglamento federal en materia penal expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de la Constitución o de un Reglamento en materia penal expedido por el gobernador de un Estado, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución en materia penal.,

III. Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción V del art. 107 de la Constitución, para conocer de un amparo directo en materia penal, que por sus características especiales así lo amerite.,

IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, y IX del art. 95 de la Ley de Amparo siempre que a la Sala le haya correspondido el conocimiento directamente o en revisión del amparo en que la queja se haga valer, en términos del art. 99 párrafo segundo de la misma ley.,

V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala

VI. De las controversias que se susciten en materia penal entre los tribunales federales y locales o entre cualquiera de éstos y los militares, entre los Tribunales de la Federación y los de las entidades federativas y entre Tribunales de dos o más entidades federativas.,

VII. De las controversias que se susciten en asuntos del orden penal entre Tribunales de Circuito o entre juzgados de Distrito pertenecientes a distintos circuitos.,

VIII. De las competencias que se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito en amparos del orden penal; entre Jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito; entre un juez de Distrito y un tribunal superior, o entre dos tribunales superiores, en los juicios de amparo a que se refiere el art. 51, fracciones III y IV.,

IX. De los impedimentos y excusas de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, en juicios de amparo en materia penal;

X. De las excusas, impedimentos, y recusaciones de los magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, en asuntos del orden penal.,

XI. De las controversias cuya resolución encomiende a la Suprema Corte de Justicia la Ley Reglamentaria del art. 119 de la Constitución.,

XII. De las resoluciones de contradicciones entre tesis que en amparos de materia penal, sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere el párrafo final del art. 196 y el art. 197-A de la Ley de Amparo.

XIII. De los asuntos que sean competencia de las otras salas, cuando por acuerdos generales así lo determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de la facultad que le concede el sexto párrafo del art. 94 de la Constitución, y

XIV. De los demás asuntos que la ley le encargue expresamente.

A la Segunda Sala, le corresponde conocer:

I. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de Distrito:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal en materia administrativa expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del

artículo 89 de la Constitución, o un reglamento en materia administrativa expedido por el gobernador de un Estado, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución en materia administrativa; y

c) Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión en materia administrativa, que por sus características especiales así lo amerite;

II. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo en materia administrativa pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de un reglamento federal en materia administrativa expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de la Constitución, o de un reglamento en materia administrativa expedido por el gobernador de un Estado, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución en materia administrativa.,

III. Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción V del art. 107 de la Constitución, para conocer de un amparo directo en materia administrativa que por sus características especiales así lo amerite.,

IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V,VII,VIII y IX del art. 95 de la Ley de Amparo siempre que a la Sala le haya correspondido el conocimiento, directamente o en revisión, del amparo en que la queja se haga valer, en los términos del art. 99, párrafo segundo de la misma ley.,

V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la sala.,

VI. De las controversias que se susciten en materia administrativa, entre los tribunales de la federación, y los de las entidades federativas o entre los tribunales de dos o más entidades federativas.,

VII. De las controversias que se susciten entre tribunales federales de diversos Circuitos con motivo de los asuntos a que se refiere la fracción I del art. 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.,

VIII. De las competencias que se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito en amparos administrativos o entre jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito, en juicios de amparo en materia administrativa.,

IX. De los impedimentos y excusas de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos que se mencionan en la fracción anterior.,

X. De los impedimentos, excusas y recusaciones de los magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito en los asuntos

a que se refiere la fracción I del art. 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

XI. De la resolución de contradicciones entre tesis, que en amparos en materia administrativa, sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refieren el párrafo final del art. 196 y el art. 197-A de la Ley de Amparo.

XII. De los juicios cuyo conocimiento corresponden a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación con lo dispuesto por la fracción VII del art. 27 Constitucional.

XIII. De los asuntos que sean competencia de las otras salas, cuando por acuerdos generales así lo determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de la facultad que le concede el sexto párrafo del art. 94 de la Constitución y.

XIV. De los demás asuntos que la ley le encargue expresamente.

A la H. Tercera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia le corresponden conocer :

I. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito:

a) Cuando subsistan en el recurso el problema de constitucionalidad si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal en materia civil expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de la Constitución, o un reglamento en materia civil expedido por el gobernador de un Estado, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución en materia civil; y

b) Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción VIII del art. 107 de la Constitución para conocer de un amparo en revisión en materia civil, que por sus características especiales así lo amerite;

II Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo en materia civil pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de un reglamento Federal en materia civil expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de la Constitución, o de un reglamento en materia civil expedido por el gobernador de un Estado; o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución en materia civil:

III. Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción V del art. 107 de la Constitución, para conocer de un amparo directo en materia civil que por sus características especiales así lo amerite.

IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII y IX del art. 95 de la Ley de Amparo, siempre que a la Sala le haya correspondido el

conocimiento, directamente o en revisión, del amparo en la queja se haga valer, en términos del art. 99, párrafo segundo, de la misma ley.

V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la sala.,

VI. De las controversias que se susciten en materia civil, entre los tribunales de la Federación y los de las entidades federativas o entre los tribunales de dos o más entidades federativas.,

VII. De las controversias que se susciten entre los Tribunales Federales de diversos Circuitos, en los asuntos a que se refiere el art. 54, fracciones I a VI y IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.,

VIII. De las competencias que se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito o entre jueces de Distrito que no sean de la Jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito, en juicios de Amparo en materia Civil.,

IX. De los impedimentos y excusas de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo en materia civil.

X. De las excusas, impedimentos y recusaciones de los magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, en asuntos del orden civil.

XI. De la resolución de contradicciones entre tesis que en amparos en materia civil, sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere el párrafo final del art. 196 y el art. 197-A de la Ley de Amparo.

XII. De los asuntos que sean competencia de las otras salas cuando por acuerdos generales así lo determina el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de la facultad que le concede el sexto párrafo del art. 94 de la Constitución, y

XIII. De los demás asuntos que la ley le encargue expresamente.

En materia laboral, corresponde conocer a la H. cuarta Sala lo siguiente:

I. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito :

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de Amparo se hubiese impugnado un reglamento federal en materia de trabajo, expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de la Constitución o un reglamento en materia de trabajo expedido por el gobernador de un Estado, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución en materia del trabajo; y

b) Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción VIII del art. 107 de la Constitución, para conocer de un amparo en revisión en materia del trabajo que por sus características especiales así lo amerite.,

II. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo en materia del trabajo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de un reglamento federal en materia del trabajo expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del art. 89 de la Constitución o de un reglamento en materia del trabajo expedido por el Gobernador de un Estado, o cuando la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución en materia civil:

III. Cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción V del art. 107 de la Constitución, para conocer de un amparo directo en materia laboral que por sus características especiales así lo amerite.,

IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V,VII,VIII y IX del art. 95 de la Ley de Amparo, siempre que la Sala le haya correspondido el conocimiento directamente o en revisión del amparo en que la queja se haga valer en los términos del art. 99. párrafo segundo, de la misma ley.,

V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Sala.,

VI. De las controversias cuyo conocimiento corresponda a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como de las que susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

VII. De las competencias que se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito, o entre jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito, en juicios de amparo en materia del trabajo.

VIII. De los impedimentos y excusas de los magistrados de los tribunales colegiados de circuito, en juicio de amparo en materia de trabajo:

IX. De la resolución de contradicciones entre tesis que en amparos en materia laboral, sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere el párrafo final del art. 196 y el art. 197-A de la Ley de Amparo:

X. De los asuntos que sean competencia de las otras Salas, cuando por acuerdos generales así lo determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en Ejercicio de la facultad que le concede el sexto párrafo del art. 94 de la Constitución, y

XI. De los demás asuntos que la ley le encargue expresamente.

En orden a su importancia, cabe destacar la competencia de los restantes órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, y tenemos en primer término, a los H. Tribunales Unitarios de

Circuito quienes serán competentes para conocer:

I. De la tramitación y fallo de apelación, cuando proceda este recurso, de los asuntos sujetos en primera instancia a los juzgados de Distrito.,

II. Del recurso de denegada apelación.,

III. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo.,

IV. De las controversias que se susciten entre los jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.,

V. De los demás asuntos que les encomiendan las leyes.

Quando se establezcan en un circuito en materia de apelación varios Tribunales Unitarios con residencia en un mismo lugar que no tengan jurisdicción especial, conocerán de todos los asuntos a que se refiere este artículo, tendrán una oficina de correspondencia común, que recibirá las promociones, las registrará por orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al tribunal que corresponda de acuerdo con las disposiciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte.

Quando se establezcan en un Circuito en materia de apelación, Tribunales Unitarios Especializados, conocerán de los asuntos propios de su materia, la cual se regirá por lo dispuesto en los ordenamientos correspondientes.

Por lo que respecta a los H. Tribunales Colegiados de Circuito estos podrán conocer:

1. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate :

a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate; y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, o judiciales, sean locales o federales.,

c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal; y

d) En materia laboral de laudos y resoluciones dictadas por juntas o tribunales laborales federales .. .

II. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del art. 83 de la Ley de Amparo.

III. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el art. 85 de la Ley de Amparo y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero..

IV. Del recurso de queja en los casos de las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X y XI del art. 95, en relación con el 99 de la Ley de Amparo..

V. De los recursos que las leyes establezcan en los términos de la fracción I-B del art. 104 de la Constitución..

VI. De las competencias que se susciten entre los jueces de Distrito de su jurisdicción en los juicios de amparo..

VII. De los impedimentos y excusas de los jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo..

III. De los recursos de reclamación previstos en el art. 103 de la Ley de Amparo; y

IX. De los demás asuntos que la ley les encomiende expresamente.

También encontramos que existen Tribunales Colegiados de Circuito, que tienen competencia especializada en alguna materia.

Los juzgados de Distrito, dependientes e integrantes de la H. Suprema Corte de Justicia, conocerán en materia penal lo siguiente:

I. De los delitos del orden federal

Son delitos del orden federal:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados..
- b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal..
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos..
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras..
- e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas..
- g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas..

- h) Los perpetrados, con motivos de funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio este descentralizado o concesionado.,
- i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque esté se encuentre descentralizado o concesionado.,
- j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación.,
- k) Los señalados en el art. 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del gobierno Federal.,

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.,

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal: contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

Cuando se trate de la violación de los artículos 16, en materia penal 19 y 20, fracciones I, VIII y IX, párrafos primero y segundo de la misma Constitución, el juicio de garantías podrá promoverse ante el juez de Distrito respectivo o ante el superior del Tribunal a quien se impute la violación reclamada;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan conforme al art. 107, fracción VII, de la Constitución Federal, en los casos que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozca o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito; y

V. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones que de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

En materia administrativa podrán conocer :

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.,

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del art. 107 de la Constitución Federal, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se suscitan con

motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden.,

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo.,

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II y III, en lo conducente, del artículo anterior y fracción I del artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación., y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.,

Por lo que respecta a los juzgados de Distrito en materia laboral, deberán someter a conocimientos:

I. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del art. 107 de la Constitución Federal, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden.,

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en los términos de la Ley de Amparo.,

III. De los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo contra actos de autoridad distinta de la judicial., y

IV. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.,

Los juzgados de Distrito en materia civil podrán someter a su competencia :

I. De las controversias del orden civil que se susciten entre particulares con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando el actor elija la jurisdicción federal, en los términos del artículo 104, fracción I, de la Constitución.,

II. De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional.,

III. De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez.,

IV. De los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomáticos y consular.,

V. De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal.,

VI. De las controversias en que la Federación fuere parte, salvo lo dispuesto en la fracción IV del art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuyo caso el juez de autos, de oficio o a petición fundada de cualquiera de las partes, enviará el expediente al Pleno de la Corte.,

VII. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal.,

VIII. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo.,

IX. De todos los demás asuntos de la competencia de los juzgados de Distrito, conforme a la ley.

Por regla general, los jueces de Distrito conocerán de los asuntos mencionados con anterioridad, pero tratándose de asuntos sujetos a jurisdicción especializada deberán conocer únicamente a lo que compete su especialización de acuerdo a la materia de que se trate. Así mismo, encontramos que los juzgados de Distrito en materia agraria, podrán conocer:

I. De aquellos asuntos en que se reclaman actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes, a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados.

II. Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la Fracción anterior sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados.

III. Aquellos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros.

La justicia federal en nuestro país, tiene dos funciones principales a saber: a) Una función judicial propiamente dicha y, b) la de control constitucional. La primera tiene lugar cuando los Tribunales de la Federación, conocen de los procedimientos que se les plantean, sin situarse en una relación de control sobre las demás autoridades del Estado y sin pretender el establecimiento de un equilibrio entre los diversos poderes, es decir, sin controlar los actos.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa (52), señala: " La función judicial propiamente dicha de los Tribunales Federales, consiste, por ende, en resolver controversias jurídicas de

52. Vid. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, pág.813.

diferente naturaleza sin perseguir ninguno de los objetivos indicados (es decir, el pretender establecer el equilibrio entre los diversos poderes) traduciéndose su ejercicio de los llamados juicios federales esencialmente distintos del amparo, y que pueden ser civiles lato sensu, o sea mercantiles y civiles stricto sensu, penales y administrativos conociendo en primera instancia los jueces de Distrito". En cuanto a la función de control constitucional los órganos integrantes del Poder Judicial Federal (exceptuado a los Tribunales Unitarios de Circuito). Al desplegar su actividad jurisdiccional constitucional, se colocan en una situación de relación política con los Poderes Federales o locales al examinar los actos de éstos ejecutados, a efecto de establecer si contravienen o trasgreden el orden constitucional, cuya protección y tutela son el principal objeto de la función de control constitucional.

Burgoa (53), establece las diferencias principales que existen entre la naturaleza jurídica de ambas funciones y que son:

a) Al ejercer la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades de Estado, Federales y Locales, mientras que cuando desempeña la función judicial propiamente dicha, no surge esa relación.

b) El objetivo primordial histórico y jurídico de la función de control constitucional consiste en la protección y el mantenimiento del orden constitucional, realizado en cada caso concreto que se presente, en cambio, la otra función, o sea, la judicial no tiene dicha finalidad inmediata y primordial, ya que no tiende a impartir dicha protección, si no a resolver el problema de derecho que se presenta, sin que se tenga la mirada de salvaguardar el régimen constitucional violado por los actos de autoridades estatales, y

c) Al desempeñar la función constitucional, el Poder Judicial Federal, se erige en organismo tutelador del orden creado por la ley fundamental, en cambio, cuando la función que se desarrolle es la judicial propiamente dicha, se le concibe con caracteres de mero juez, como mera autoridad jurisdiccional de simple resolución de conflicto de derecho que se suscita, sin pretender primordialmente, como ya se dijo, conservar la integridad y el respeto a la Constitución.

53. Ignacio Burgoa, El juicio de Amparo, pág. 383.

CAPITULO IV DIVISION Y COORDINACION DEL PODER

CAPITULO IV

DIVISION Y COORDINACION DEL PODER

IV.1. LA COORDINACION DE VARIOS ORGANOS EN UNA FUNCION.

La división de poderes trae consigo aparejada la coordinación de los mismos en la formación del acto de poder, Montesquieu, al referir que por disposición natural de las cosas, es necesario, que el poder frane al poder, ya está de alguna manera haciendo alusión a la coordinación entre los distintos poderes. El Estado requiere para ejercer su poder de decisión, de la actividad de los órganos del mismo, sin embargo, la acción de cada órgano no puede considerarse aislada, sino, que, deben complementarse con la función constitucional de los demás poderes.

La coordinación de poderes en una misma función, pueda revestir las formas más variadas, siendo las más típicas en la organización del Estado Constitucional las siguientes: (1)

1. El órgano de una función es designado total o parcialmente por otro. El gobierno designa parte de los miembros de la Asamblea; o la Asamblea aprueba la designación del Gobierno. Tal es el derecho de designación o investidura (límites intraorgánicos). En México, el Ejecutivo Federal, designa a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo el Senado puede negar u otorgar su aprobación a la designación de los ministros de la Suprema Corte lo que constituye límites intraorgánicos, entre los Poderes Federales.

2. El órgano de una función pueda ser disuelto por otro órgano.

El jefe del Estado o el gobierno pueden disolver la Asamblea, ésta puede, mediante un voto de censura o desconfianza, disolver o hacer cesar al Gobierno (derecho de disolución o exigencia de responsabilidad política), (controles intraorgánicos). La Constitución Política en nuestro país, no prevé la disolución del Congreso, ya que se estaría viciando el principio que rige a nuestra Constitución, en el sentido, de que, no se depositarán en una sola persona o corporación dos o más poderes. Sin embargo mediante la institución del juicio político, si se exige responsabilidad a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial Federales; Así como a los secretarios de despacho, procuradores de la República y del Distrito Federal, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces de Distrito Federal, así, como representantes de la Asamblea, directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

También procederá Juicio Político, en contra de los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales.

1.- Vid. Sánchez Agesta, Principios de Teoría Política, pág. 416.

Durante el juicio político, la Cámara de Diputados se instaura como órgano acusador y la de Senadores, como órgano jurisdiccional.

3. Los diversos momentos del proceso de una función se atribuyen a órganos distintos que representan distintos fundamentos de autoridad. La iniciativa de Ley compete al Gobierno, la deliberación y aprobación a la Asamblea, la decisión ejecutoria (sanción) al jefe de Estado. (colaboración sucesiva). En México, el proceso legislativo asimila esta colaboración sucesiva, en virtud de que compete al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, el iniciar leyes, dejando al congreso, la discusión y aprobación del proyecto y al Ejecutivo, el sancionar el proyecto aprobado por las Cámaras.

4. Varios órganos colaboran simultánea o sucesivamente en la realización de un mismo acto (en el mismo momento del proceso de una función.). Uno de los ejemplos más típicos es el referendo ministerial, que materializa la participación en el mismo acto del jefe del Estado y de Gobierno o de determinados miembros de éste, también puede referirse en este caso, la aprobación de la Ley por dos cámaras con poderes iguales que deben aprobar el mismo texto. (Colaboración simultánea). La función legislativa del Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que competen a ambas Cámaras, si adopta la forma de colaboración simultánea, toda vez que una de las Cámaras funge como Cámara de origen y la otra como Cámara revisora.

5. Un órgano tiene el poder de aprobar el acto realizado por otro órgano, bien absolutamente bien obligándole a examinar de nuevo el contenido del acto, o aprobarlo con condiciones especiales. Es el que se denomina derecho de veto, atribuido normalmente al jefe del Ejecutivo sobre los actos del legislativo, que obligan a las asambleas a una nueva deliberación y exigen la aprobación del acuerdo por una mayoría específica. El derecho de veto se encuentra previsto por nuestra Constitución Política en el artículo 72, y faculta al Presidente de la República a desechar en todo o en parte el proyecto de la Ley del Congreso o Legislaturas de los Estados, para ser discutido nuevamente (derecho de veto).

6. Un órgano (normalmente judicial o cuasi judicial) examina la conformidad de un acto (por ejemplo, una ley del parlamento o un reglamento del gobierno) con otra norma de jerarquía superior (la Constitución, una ley). (Enjuiciamiento de la constitucionalidad o legalidad). Verbigracia, el juicio de Amparo en nuestro País, previsto en nuestra Constitución en los artículos 103 y 107.

En relación a éste punto, es frecuente que la administración pública realice actos que contravengan a los principios constitucionales de seguridad jurídica, igualdad, propiedad o libertad, por lo que la tutela y protección de dichas garantías del gobernado, compete al Poder Judicial Federal y excepcionalmente al Tribunal Superior de Justicia local, por lo que éste ha de revisar la legalidad del acto realizado por el otro órgano del poder, que afecta la esfera jurídica del gobernado.

Los controles intraorganos en el parlamento, son de tres tipos señala Lowenstein (2): "La asamblea debe estar organizada y crear de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores de poder o de fuerzas extraconstitucionales. Esta situación se denomina aun como la exigencia de independencia funcional. En segundo lugar, el orden interno del parlamento se debe conformar de tal manera que la minoría quede protegida frente al dominio tiránico de cualquier mayoría, esto es, el Poder deberá estar distribuido convenientemente entre la mayoría y la minoría. Esta situación será aquí designada como la autonomía funcional. Por último el control intraorganico más importante consiste en la división de la función legislativa, que, como tal, está distribuida entre dos ramas separadas de la asamblea que se controlan y limitan mutuamente. Este es el significado del sistema bicameral".

La autonomía funcional del parlamento, se concreta en el principio de autogobierno - refiere Lowenstein - el parlamento puede gestionar y ordenar, propia e ilimitadamente sus cuestiones internas. Estas reglas y las técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el llamado reglamento parlamentario. La asamblea tiene el derecho de ejercer el poder disciplinario sobre sus miembros, y de proteger el trabajo parlamentario en general contra cualquier tipo de intervención exterior tanto frente al gobierno como frente a otros centros del poder, incluyendo el electorado. Nuestra ley fundamental recoge éste sentir, en su artículo 77, al facultar a cada una de las Cámaras, para expedir su reglamento interno.

La protección de la minoría a través de mayorías cualificadas, se lleva a cabo, a través de la voluntad corporativa (3), misma que tendrá que manifestarse con un grado extraordinario de asentamiento en determinadas decisiones políticas fundamentales bajo la forma de mayorías cualificadas o especialmente altas, de toda la corporación -dos tercios u otra fracción aritmética-. Mayorías cualificadas son por lo tanto, una técnica importante de los controles intraorganos, por medio de los cuales el poder estará debidamente distribuido, y se alcanzará una eficaz protección de la minoría limitando a la mayoría. Si se eleva el grado de participación de la minoría en la aprobación para la formación de la voluntad general de la asamblea, tanto mayor será la disposición de la minoría vencida en la votación para acatar la disposición tomada.

El sistema bicameral como control Intraorganico incorporado al aparato legislativo más importante, políticamente y más eficaz funcionalmente es la que se instituye en las democracias representativas. La función legislativa se distribuye en dos asambleas separadas y respetuosamente independientes. La importancia de la existencia de las dos cámaras radica en que ambas participan y en la que necesariamente han de influir. El hecho de que una ley se discuta en ambas cámaras, permita a cada una de éstas, establecer el sentir de la mayoría representada en cada una de ellas.

2. Karl Lowenstein, teoría de la Constitución; pág. 242 y 66.

3. Idem, pág. 245.

La función judicial posee también controles intraórganos. Uno de ellos es, sin lugar a dudas el carácter colegiado de los tribunales, ya que sea dicho, que, es menos probable la posibilidad de error, cuando resuelve un cuerpo colegiado compuesto de tres o más magistrados que cuando resuelve un sólo juez. Otro ejemplo, lo constituye la revisión que hace el superior jerárquico, de las resoluciones de trámite o de fondo que dictan los jueces con motivo de su función jurisdiccional.

IV. II. LAS FORMAS MIXTAS Y LA DIVISION DE PODERES

La Monarquía y la República, son las dos principales formas de gobierno de los Estados Modernos. Para poder establecer claramente los caracteres de cada una de ellas y sus formas mixtas, conviene aclarar las distinciones entre formas de Estado y de Gobierno.

Al respecto refiere Rodrigo Borja (4), "la palabra Estado designa a la totalidad de la comunidad política, es decir, al conjunto de personas gobernantes y gobernadas e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado, en cambio, la palabra gobierno comprende solamente a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado". Atendiendo a lo expresado por Rodrigo Borja, la forma de Estado es el Estado considerado como un todo, en tanto que la forma de Gobierno, se encuentra inserta en aquél al ser únicamente la forma en que se organiza el Estado, sin atender a los demás elementos que lo conforman.

En estricto sentido agrega Borja el gobierno es sólo uno de los elementos constitutivos del Estado o lo que es igual, es el conjunto de órganos directivos del Estado.

Joaquín González (5), dice: "la institución o conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una condición social". Esto para él, el gobierno, notamos también que sólo hace alusión a uno de los elementos del Estado.

El maestro Luis Izaga (6), dice: Nosotros llamaremos formas de gobierno a la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar trabados y relacionados entre sí. Agrega: "en cambio, nosotros llamaremos formas de Estado, a las distintas que una Nación pueda adoptar, no por la diversa estructura y engranaje de sus órganos soberanos, sino por lo que Ruiz del Castillo llama división o desplazamiento de competencias". En este sentido Izaga, hace la distinción en atención al poder supremo o soberano que se da en las formas de Estado, en tanto que la forma de Gobierno son los órganos infrasoberanos.

Las formas mixtas de gobierno, son las que resultan de la coordinación de diversos principios de autoridad. Hablaremos en primer término de la República.

La República como forma de Gobierno, presenta las siguientes características: separación de poderes, sistema representativo, electividad, alternabilidad y responsabilidad. La separación de poderes, cuyo estudio, lo haremos en el siguiente apartado. Misma que constituye una característica esencial en la forma republicana, se distribuye entre los órganos Legislativo.

4.- RODRIGO BORJA, Derecho Político y Constitucional, pág. 82.

5.- JOAQUIN GONZALEZ, cit. por, Rodrigo Borja op. cit. Pág. 82.

6.- Vid. LUIS IZAGA, Elementos de Derecho Político, vol. II, pág. 1.

Ejecutivo y Judicial, a los cuales le corresponde en lo particular ejercer un cúmulo limitado de facultades de mando. El hecho de considerar al poder político como uno, no obsta para que se encarguen a órganos legitimados, funciones determinadas. Borja dice (7): "El propósito de la separación de poderes es evitar la concentración de autoridad en un solo órgano estatal, que llevaría indefectiblemente al despotismo". La República, es, en nuestro concepto la forma de gobierno más avanzada, toda vez que establece un equilibrio entre los distintos órganos del Estado, ya que cada uno de ellos sirve de contrapeso a los demás poderes.

Además, que, a excepción del poder judicial los miembros de los poderes restantes, se renuevan periódicamente (o existe esa posibilidad) lo que impide el ejercicio permanente del Poder Político y por lo tanto obstaculiza el probable despotismo de los miembros que los integran.

El sistema representativo en la República, se encuentra determinado ante la imposibilidad de que el pueblo ejerza por sí mismo la conducción del gobierno en el Estado. Al respecto dice Borja (8): "la gestión gubernativa fue siempre hoy lo es con mayor definición, una labor técnica que demanda algún grado de especialización en quienes deben desempeñarla y que, por lo mismo, no puede estar confiada a la multitud. De modo que la propia naturaleza de la función directiva del Estado vuelve imposible el gobierno del pueblo por el pueblo. Por eso se ha inventado la fórmula representativa en la que la autoridad pública está ejercida por personas elegidas por el pueblo de tal suerte que las acciones de los magistrados realizadas en el círculo de su competencia, son consideradas como acciones del pueblo mismo, que obligan a éste y le imponen deberes".

He aquí el alcance del principio de la representatividad, mediante el cual, el pueblo gobierna por conducto de sus representantes elegidos popularmente. En México, la representación del pueblo recae en la figura presidencial y en los integrantes del Poder Legislativo. Siendo el pueblo el origen de todo Poder Político, necesariamente requiere ser representado en los órganos del Estado, la representación implica que, el ejercicio de las funciones políticas y jurídicas, se encarga a los titulares de dichos órganos.

El principio republicano de la electividad, se sustenta en que los gobernantes posean naturaleza electiva, lo que equivale a que su legitimidad y poder político se basa en el consenso mayoritario de los gobernados, consenso que es expresado vía elecciones. La función electoral -refiere Borja (9)- "es el acto por el cual los ciudadanos designan a los titulares de determinados órganos estatales mediante la consignación de votos". Entonces, la característica esencial de la electividad, es la manifestación de la voluntad política de los ciudadanos de un Estado, expresada en votos, vía elecciones.

La alternatividad es a su vez, otro de los elementos característicos del régimen republicano. Esta supone, que los titulares de los órganos estatales, desempeñen sus funciones en un

7.- RODRIGO BORJA, op.cit.pág.115.

8.- Idem.pág.125.

9.- Idem. Pág.132.

periodo determinado de tiempo, por lo que han de renovarse periódicamente. Al respecto, Bielsa (10) dice: "el gobierno republicano tiene como principio virtual la duración limitada de los cargos representativos de los funcionarios de elección popular directa o indirecta". En México, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, dura en su encargo seis años. Los Diputados tras y los Senadores seis años. En tanto que los miembros del Poder Judicial Federal, ejercen sus funciones vitaliciamente.

Una última característica, es la responsabilidad de los gobernantes, dicha responsabilidad recae en cualquiera de los titulares de los órganos, llámese Ejecutivo, Legislativo o Judicial, lo que equivale a responder de sus actos oficiales ante el pueblo que los ha elegido. En ese sentido Rafael Bielsa (11), manifiesta: "En un estado en que rige una Constitución que establece un gobierno representativo y republicano, todos los que ejercen funciones públicas responden de sus actos realizados en ellos, es decir, responden de las entrañamientos de su mandato, no en el sentido del derecho civil, sino del derecho público. Esa responsabilidad es común y también política y administrativa". La teoría del mandatario, se funda en que el gobernante es responsable ante sus representados en el ejercicio de sus funciones y por ello, aquél se encuentra obligado a) al ejecutar el mandato con todo cuidado y aplicación, siendo responsable del dolo y la culpa que su gestión incluya; b) ceñirse rigurosamente a los términos del mandato, que generalmente no confiere al mandatario más que el poder de ejecutar actos de administración; y c) a dar cuenta de sus actos al mandante una vez terminado el mandato.

El artículo 109 constitucional, a la letra dice:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal, y

10.- RAFAEL BIELSA, cit. por, Rodrigo Dorja, op. cit., pág. 134.

11.- RAFAEL BIELSA, cit. por, Rodrigo Dorja, op. cit., pág. 137.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta (12) sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos, que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudieran justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

No obstante, que se puede proceder penalmente en contra de los funcionarios a que se refiere el numeral III de la Constitución, procede el acto de desafuero, mismo que realiza la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión. En el caso concreto de los funcionarios de los Estados que integran la Federación, compete el desafuero a las legislaturas locales.

Cuando alguno de los funcionarios a que se refiere el título cuarto de la Constitución sea demandado en asuntos del orden civil, no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones a que se hagan acreedores los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas o fideicomisos públicos, los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales podrán ser las siguientes:

a) Del orden penal, según lo determine la Legislación Federal o local, y

12.- NOTA DEL AUTOR. Al igual que en materia penal, aquí apreciamos el aforismo Non bis in idem.

b) Del orden administrativo se aplicaría la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, sanción económica que no podrá exceder de tres tercios de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

"La República (13) es una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente. La permanencia del poder soberano en la sociedad, es la nota esencial y característica; la temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales". Izaga, clasifica la forma de gobierno republicana en República de clases y República democrática. A su vez, la primera la subdivide en República aristocrática, sacerdotal o teocrática y proletaria; esto es, la República de clases, se basa en el principio de que la soberanía está reservada y adjudicada a determinadas clases en que se divide la sociedad. La democrática la subdivide en parlamentaria, presidencial y directorial. La República de este tipo se funda en la soberanía de toda la sociedad.

Por su parte, Rodrigo Borja clasifica a la República en dos tipos, la presidencial y la parlamentaria. Analizaremos en primer término la clasificación de Izaga y posteriormente la de Rodrigo Borja.

La República aristocrática, es aquella en que la aristocracia interviene en las funciones públicas con influjo moderador poderoso o predominante, en esta forma de gobierno, la sociedad concentra su poder soberano a los elementos más escogidos y elevados y por lo tanto se excluyen a las demás clases sociales. Para que esta forma de gobierno prospere, se requiere (14):

I. Que exista una clase social, en la que, de ordinario florezcan de modo natural esas cualidades.

II. Que se de una distinción de clases y que se reconozca en la sociedad, no como un privilegio injusto e irritante de algunos pocos, sino como una situación legítima conforme a la naturaleza y debido a esfuerzos, méritos o trabajos indiscutibles.

Dentro de la República aristócrata, encontramos a la República sacerdotal y a la proletaria. La República sacerdotal, es aquella en que se supone que la soberanía reside en la clase o casta sacerdotal con exclusión de los demás. Al respecto dice Izaga: "esta forma sólo ha existido, porque solo en ellas ha podido germinar, en las naciones orientales, a consecuencia de extravíos religiosos, hábilmente explotados por determinadas clases para obtener la sumisión incondicional de otras.

Los principios en los que se basaba esta forma de gobierno son los siguientes:

13.- LUIS IZAGA, op.cit.pág. 58.

14.- Vid. LUIS IZAGA, op.cit.pág. 60.

I. División de los ciudadanos en clases y castas cerradas, instituidas por la divinidad.

II. Una de estas castas, por disposición del cielo, está destinada a ejercer toda suerte de derechos políticos, las demás están obligadas a obedecerla y servirla.

III. Cualquier ataque o resistencia a estas instituciones no sólo es un crimen social sino también un sacrilegio penado por los dioses.

La República proletaria, misma que surgió con la revolución rusa, instauró una República de clase, la de la clase proletaria, manifiesta Izaga. Aún y cuando hoy, ya no existe la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, apuntaremos siguiendo la clasificación de Izaga, sus características principales:

1) El poder debe pertenecer, en su totalidad y exclusivamente a las masas de trabajadores y a su representación autorizada: Los soviets de delegados obreros, soldados y campesinos.

2) La República de los Soviets, tiene como sustento la Dictadura del Proletariado, con el fin de suprimir la burguesía aboliendo la explotación del hombre por el hombre y caminando al comunismo, bajo el que no habrá división de clases, ni poder de Estado.

La forma de gobierno denominada República Democrática Parlamentaria (15), es aquella que parte del principio de la igualdad política de los ciudadanos, cualquiera que sea la clase a la que pertenezcan, ejerca, por lo tanto, la soberanía toda la sociedad. Para ello la misma sociedad, vía elecciones, crea un órgano central con carácter supremo, de representación temporal, que se instituye como eje principal del sistema, es decir, se conforma al Parlamento. El Parlamento en la República parlamentaria se caracteriza no sólo porque tiene y ejerce la plenitud de sus facultades legislativas, sino por el predominio efectivo de éste, sobre los poderes Ejecutivo y Judicial, a los que se les considera como subordinados. La subordinación es plena y directa por lo que respecta al Ejecutivo, cuyos miembros son responsables de su acción política ante el parlamento, por lo que hace al Poder Judicial, la subordinación es plena aunque indirecta.

La República Democrática Presidencial, dice Izaga (16), "se funda en el principio de la soberanía radical, sin distinción de clases, en toda la sociedad formada por individuos que disfrutan de iguales derechos políticos. Pero, en lugar del predominio del Parlamento sobre los otros poderes que le están subordinados, se establece el principio de la independencia de los tres poderes, mismos que emanan de la Nación, y ésta por medio de la Ley fundamental o Constitución General, misma que señala la esfera propia de cada poder, determina las funciones de ellas y establece medios para garantizar su libre ejercicio, para evitar así el predominio de uno sobre los otros".

15.- IZAGA, op. cit. pág. 68.

16.- Idem, pág. 72.

En la República democrática presidencial, el parlamento o el Congreso es un órgano limitado en sus atribuciones, que sirve como contrapeso a los poderes judicial y ejecutivo, pero ante todo a este último. Al poder judicial se le encarga principalmente, la tutela de los derechos de los gobernados, la observancia del respeto entre los poderes federales y estatales y de éstos entre sí. Asimismo, en general, a proteger los principios que rigen el espíritu en que se ha inspirado la Ley fundamental. Al poder Legislativo, le compete la creación de leyes congruentes con los lineamientos constitucionales, así como desempeñar la labor de jurado, ante las irregularidades de los miembros de los demás poderes.

Por último al Poder Ejecutivo le corresponde la función de gobierno de los ciudadanos que integran el pueblo del Estado de que se trate, función que ha de llevar a cabo con estricto apego a derecho, para así legitimar su actuación.

Continuando con la exposición de Izaga, encontramos la República directorial.

Esta toma su nombre, en razón de que el Poder Ejecutivo es ejercido por un órgano llamado Directorio. La Constitución, en la República directorial, se basa en el principio de la soberanía nacional, mismo que es ejercida por los siguientes órganos: La Asamblea Federal, el Consejo Federal y el Tribunal Federal,

La asamblea Federal, se integra por dos Cámaras: el Consejo Nacional, compuesto por representantes elegidos por sufragio universal directo de todo el pueblo, y cuyo mandato dura cuatro años, y el Consejo de los Estados compuesto por los representantes de los cantones, dos por cada Cantón, y uno por el semicantón.

Corresponde a los mismos cantones determinar el modo de la elección, la elegibilidad y la duración del mandato del Congreso.

El Consejo Federal, órgano del Poder Ejecutivo, es un Collegium -Directorio- órgano colectivo, porque actúa colectivamente sin que el Presidente tenga otras atribuciones propias que las que se refieren a imponer el orden en las deliberaciones y el voto de calidad en caso de empate.

El Directorio se compone de siete miembros, elegidos por cuatro años por la Asamblea Federal. Ningún Cantón puede tener más que un representante en el Consejo Federal. Al frente del Consejo, hay un Presidente y un Vicepresidente, ambos elegidos por la Asamblea Federal de entre los miembros del Consejo, y durarán en su cargo por el término de un año. El carácter de Directorio, se establece al repartirse los negocios del Consejo Federal, por Departamentos de entre sus miembros las decisiones emanan del Consejo Federal como autoridad. Otro aspecto importante lo constituye el hecho de que la elección de sus miembros, no obedece a ningún criterio de partidos, ya que lo que se pretende es que en él se representen todas las fracciones de la Asamblea.

La forma de gobierno -refiere Rodrigo Borja (17)- está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que

17.- RODRIGO BORJA, op. cit. Pág. 140.

guardan entre sí los diversos órganos directivos del Estado. En ese sentido, Borja habla de República presidencial y la República Parlamentaria. En relación a la primera, señala las siguientes características:

a) El jefe del Estado (Presidente) es el órgano superior de la función ejecutiva y, como tal, dirige la administración en forma total con la colaboración de sus secretarios de Estado (Ministros) y demás funcionarios inferiores, cuyo nombramiento y remoción dependen exclusivamente de su voluntad.

b) El Parlamento (Congreso) se dedica casi con exclusividad a las funciones legislativas, y

c) No existe gabinete, como órgano estatal sustantivo con funciones propias.

Habría República Parlamentaria, si el Jefe del Estado (Presidente), se encuentra desvinculado de la administración pública y participa en ella solo indirectamente, de tal manera que el superior jerárquico efectivo de la función ejecutiva es el primer ministro, o sea el presidente del órgano colegiado compuesto por los ministros de Estado, llamado consejo de ministros o gabinete, en cuyo seno se toman las decisiones administrativas más importantes. Encontramos que, el Parlamento además de las funciones propiamente legislativas, tiene amplias atribuciones políticas, administrativas y jurisdiccionales.

Al respecto, Adolfo Posada (18) dice: "las repúblicas se diferencian por razón del carácter, funciones y posición del jefe del Estado, del Parlamento y del Gabinete. Hay 1) Repúblicas parlamentarias, donde el jefe del Estado o Presidente no es realmente jefe del Poder Ejecutivo, existiendo para este fin un Gabinete, y en las que el Parlamento es órgano predominante, y 2) Repúblicas no parlamentarias, según dicen algunos presenciales (como las de los Estados Unidos de América). En estas repúblicas el Presidente es el jefe del Estado y el Poder Ejecutivo. No hay verdadero Gabinete o Consejo de Ministros, y el Parlamento es principalmente un cuerpo esencialmente legislativo".

Diremos, que, en la República presidencial, la función ejecutiva la desempeña el Presidente, mismo que es designado por elección popular directa o indirecta, auxiliado por los secretarios de Estado, a quienes al nombre y remueve libremente. En tanto que, en la República parlamentaria, la función ejecutiva la realizan el Presidente, asistido de los ministros, quienes son responsables de y ante el Parlamento, cuya confianza es necesaria para que puedan gobernar; los ministros se constituyen en gabinete en el que se toman las más importantes decisiones administrativas, gabinete que es dirigido por el primer ministro quien dirige la política general del gabinete.

Concluiremos diciendo, que la diferencia entre cada una de estas dos formas de gobierno estriba, en que los regímenes presidenciales, el jefe del Estado es el órgano superior de la administración, en tanto que, en los regímenes parlamentarios, el órgano superior de la administración lo constituye el primer ministro.

18.- ADOLFO POSADA, cit. pos. Rodrigo Borja op. cit. pag. 141.

Hemos dejado en segundo término, lo relativo a la Monarquía no porque su estudio desmerezca de importancia, sino, porque se aleja de la tradición política que hemos vivido en México, sin olvidar la época en que éramos colonia de la monarquía española. Siguiendo el orden establecido, al referirnos a la República, iniciaremos haciendo alusión a la exposición de Izaga.

La monarquía -dice Izaga- tiene lugar cuando la sociedad hace transmisión de su soberanía natural a una persona para que la ejerza dentro de las condiciones reclamadas por la naturaleza y fin de la institución misma, y dentro también de otras limitaciones que la sociedad le pudiera imponer. Estas últimas condiciones que la sociedad pudiera establecer en la Monarquía, engendran las variadas formas monárquicas. Pero permanece como nota esencial el que es el gobierno de uno solo, y como condición siempre implícita impuesta por la misma naturaleza, gobierno ejercido en la esfera de su legítima actuación señalada por el carácter y fin de la institución del poder político soberano. Al respecto, de como se da la soberanía en la monarquía, manifiesta que, en ésta, la sociedad ha transmitido a una persona la facultad soberana, y hecha esa transmisión, el monarca ejerce el poder en virtud de un derecho propio, no de un derecho originario, pero sí como consecuencia de la transmisión. El monarca, es un órgano supremo, es irresponsable, dado que la soberanía no responde ante nadie, es aquí, cuando surge la naturaleza hereditaria del régimen monárquico. La diferencia con los regímenes republicanos, estriba (tratándose de soberanía) en que en estos el pueblo es soberano, y gobierna indirectamente, por medio de personas y órganos a los que delega el ejercicio de determinadas funciones, de manera temporal y de manera responsable.

Para Duguit (19), la diferencia entre Monarquía y República es la siguiente: "La monarquía es una forma de gobierno en la que hay un Jefe de Estado hereditario, y en la República aquélla en la que no hay Jefe de Estado o aquélla en la que el Jefe de Estado no es hereditario".

No compartimos la opinión de Duguit, ya que la diferencia la hace en función del carácter hereditario del Jefe de Estado toda vez que si bien existe tal circunstancia, no concebimos República alguna sin Jefe de Estado.

Ahora bien, aun y cuando es cierta su afirmación, en el sentido de que en la República el Jefe de Estado, no posee un cargo por transmisión hereditaria, no debemos sino remitirnos a los órganos de poder, para establecer que una forma de gobierno es Monarquía o República.

Por el procedimiento de designación del titular -dice Izaga (20)- las Monarquías se dividen en electivas y hereditarias. Al respecto, dice, que históricamente las Monarquías comenzaron siendo electivas. Para transformarse luego en hereditarias, lo cual surge consuetudinariamente, al determinar el Gobierno al heredero en vida del Rey. En la actualidad, existen leyes que regulan la transmisión hereditaria en las monarquías heredándose generalmente Padres a hijos con preferencia a los varones.

19.- DUGUIT, cit. por, Luis Izaga op. cit. pág. 36.
20.- IZAGA, op. cit. pág. 39.

En la monarquía absoluta, también llamada pura, la sociedad transmite al monarca el derecho y ejercicio pleno de la soberanía, es decir, que el monarca tiene el ejercicio pleno del poder, sin que, para la salvaguarda y derechos de los súbditos esté limitado por órganos moderados positiva y legalmente establecidos. Al respecto, manifiesta Izaga "teóricamente supone esta Monarquía que la sociedad, al transmitir el poder soberano al Monarca, confía que este, consciente de su obligación y fiel a ella, respetará y hará respetar cuantos derechos la justicia natural concede a los ciudadanos y pondrá en práctica cuantos medios la prudencia le dicte para fomentar y lograr el bien y la prosperidad común. Lo propio de esta monarquía, es que esos derechos de los súbditos no están garantizados por ninguna constitución. ni regla de carácter positivo. Podrá el monarca, por propia voluntad o por exigencia de sus subordinados, obligarse con sagrado juramento a respetar esos derechos y hacer uso de la potestad que se le confiere, pero dicho juramento ninguna limitación de carácter jurídico positivo impondría a la potestad soberana del Príncipe". En ese sentido, al ser el Monarca el depositario de la voluntad soberana y al no estar limitada jurídicamente el ejercicio de dicha soberanía su poder es absoluto y ergo omnes, de ahí que se le conozca a esta forma de gobierno, como Monarquía absoluta.

La otra parte de las Monarquías llamadas absolutas, las constituyen las Monarquías limitadas. Al respecto Izaga (21) dice: "las monarquías limitadas son aquellas en las que las atribuciones del Monarca están sometidas no sólo a frenos morales, sino a otros de carácter jurídico que coartan con más eficacia, teórica y práctica, la voluntad soberana. Suelen denominarse también Monarquías templadas, representativas constitucionales...". Las limitaciones, refiere Izaga pueden ser de 2 tipos, orgánicas y jurídicas. Las primeras están formadas por los derechos, fueros, privilegios de clases de la sociedad, como la nobleza, de agrupaciones locales, como los municipios y sus hermandades. Esos fueros y privilegios forman una especie de coto cerrado, dentro del cual no tiene la autoridad real ninguna jurisdicción, antes bien la autoridad real tiene el deber de respetarlos. Relacionado con el poder soberano del Monarca, sobre el territorio y las personas, no es tan amplia como el derecho natural lo contempla, siendo que el Monarca principalmente ejerce la soberanía también le corresponde a la sociedad su ejercicio. El monarca debe respetar y garantizar la plena independencia de las clases, corporaciones y pueblos en el campo que ellos mismos se han reservado para gobernarse así mismos.

Las limitaciones jurídicas son aquellas que impiden que la autoridad regia actúe sola y exigen, para la validez y eficacia de su actividad gobernante que vaya acompañada o intervenida por la acción de la sociedad, representada por sus órganos que cooperan a todas las funciones de la soberanía. En las monarquías constitucionales modernas si bien es cierto que el Rey es el único representante de la autoridad soberana, no obstante ello, la sociedad interviene en todas sus funciones. Así al Parlamento en la función legislativa colabora con el Monarca y otorga su consentimiento para la promulgación de la ley, en la función ejecutiva, tenemos la intervención de los Ministros o Secretarios,

sin cuya firma ninguno de sus mandatos tiene eficacia legal y valor ejecutivo, en la función judicial, a través de los jueces o tribunales que, aun en el caso de administrar la justicia en el nombre del Rey, reciben y conservan la misión de administrarla según las leyes establecidas con anterioridad. Al hecho y no al arbitrio del Rey.

Otra división que hace Itzaga de las Monarquías, es de acuerdo a los aspectos y matices con que aparecen representados los Gobiernos en el curso de la historia, derivados de la manera de concebir el origen o el fin de las atribuciones de la soberanía.

Así, tenemos a la monarquía teocrática, que es aquella en la que se supone que la autoridad regia precede de Dios. En otro orden de ideas, se habla de monarquías militares, cuando predomina en el Monarca el carácter de los jefes militares de los pueblos que gobiernan, y por último encontramos a las monarquías patrimoniales, que son aquellas que incluyen entre las facultades soberanas, el derecho de la propiedad, confundiendo el derecho de mando y jurisdicción con el derecho patrimonial del propietario, de forma que el Monarca, por ser tal, es supremo dueño de las bienes materiales que comprenden el territorio nacional y de las personas que lo habitan.

Una última clasificación que establece Itzaga, la hace en función a la intervención exclusiva o predominante, de alguna de las clases en que se divide la sociedad, en el gobierno de los pueblos, colaborando con el Rey en el ejercicio de las funciones soberanas. De conformidad a este criterio, se dan las monarquías aristocráticas, mesocráticas y democráticas.

En la monarquía aristocrática se hace patente la intervención e influjo de la clase aristocrática, exclusiva o predominante.

En la época de la Monarquía electiva, eran los nobles quienes elegían al Rey. Posteriormente, hallamos a los nobles ocupando los altos puestos de la Nación, gozando de privilegios y derechos políticos que carecían las otras clases.

La Monarquía mesocrática, tiene lugar cuando la clase media comenzó a intervenir en la vida pública con aquéllas de sus miembros que dedicados a profesiones liberales y con carácter de letrados asesores, eran llamados a tomar asiento en los consejos de los Principes y a intervenir en las mismas Cortes, a donde llevaban las luces de su ilustración y de su experiencia. A éstos se juntó, luego, la clase de los llamados ciudadanos libres de las villas y ciudades, ya porque la voluntad del Monarca, requería su auxilio para contrabalancear el poderio abservente y perturbador de los nobles.

Terminaremos con la exposición de Itzaga, diciendo que, por lo que respecta a las monarquías democráticas tiene lugar debido al progreso de las ideas igualatorias y las nuevas tendencias de la soberanía popular, que van borrando las diferencias sociales y empujando a todas las clases sociales, sin diferencias, ni predominios parciales a la opinión pública.

Corresponde ahora, hacer alusión a la exposición de Rodrigo Borja. Este divide a la Monarquía, atendiendo a la existencia o no de limitaciones jurídicas a la voluntad del jefe del Estado, así

entonces puede ser absoluta o constitucional. En la Monarquía absoluta no existe un cuerpo de leyes fundamentales que delimite la acción del poder público y que reconozca para los individuos una esfera inviolable de libertad, mientras que en la monarquía constitucional, el rey, en el ejercicio de sus poderes públicos, necesariamente debe someterse a ciertos límites jurídicos y, consiguientemente, debe admitir la asistencia de otros órganos que concurren con él a la formación de la voluntad directora del Estado. Lo que es igual a considerar que, el monarca comparte el poder con otras instituciones gubernativas, jurídicamente reconocidas, imponiéndole así límites a la actuación del Rey.

Borja (22) define a la Monarquía absoluta de la siguiente manera: "es aquella en que el Jefe del Estado o monarca concentra en su persona todos los poderes políticos y los ejerce en forma jurídicamente irresponsable e ilimitada. -Agrega- "su voluntad es la suprema ley del estado y los gobernados no poseen otros derechos que los que el rey tiene a bien otorgárselos". Para Bernarschino González (23), la Monarquía absoluta es la forma de gobierno en la cual la totalidad del poder queda en manos del monarca, el es el Único órgano estatal, ya que los demás que pudieran existir, sólo tienen la competencia que el monarca les quiera reconocer.

La Monarquía absoluta, concibe al Monarca como la encarnación misma del Estado, es el poder del poder, frente a él no existen garantías del gobernado, la norma jurídica no regula su esfera jurídica, sino la de los gobernados. Terminaremos lo relativo a la monarquía absoluta diciendo (24): "su poder (el del príncipe) debe ser tal que nada pueda escapar de él".

"La monarquía constitucional -dice Borja- está regida por normas jurídicas que imponen limitaciones a la voluntad del monarca, convirtiendo a éste más en símbolo de la unidad estatal que en un órgano efectivo de dominación. En este tipo de gobierno, el jefe del Estado es jurídicamente irresponsable, asume el poder a título hereditario lo ejerce vitaliciamente por mandato de la ley, pero en ningún caso su voluntad es omnímoda ni sus determinaciones pueden apartarse de los supuestos legales, pues como está regido por un sistema constitucional, existen normas jurídicas que regulan las atribuciones de las autoridades públicas y que al mismo tiempo ofrecen a los súbditos un adecuado sistema de garantías para sus derechos. Es decir que, en el marco de la constitucionalidad las determinaciones del Monarca no se contraponen a los derechos subjetivos públicos de los gobernados, a diferencia de como se manifiestan los actos del rey en la monarquía absoluta, en donde la esfera jurídica de los súbditos no encuentra sustento legalmente la actuación irresponsable del Poder Soberano, llámese Rey o Monarca."

Una variante de la Monarquía constitucional, lo es la Monarquía parlamentaria, ella se caracteriza por tener un jefe de Estado -monarca- jurídicamente irresponsable, vitalicio y hereditario, que gobierna asistido de un primer ministro y un primer gabinete electivos y responsables ante el parlamento. Esta

22.- RODRIGO BORJA, op. cit. pág. 145.

23.- BERNARSCHINO GONZALEZ, cit. pos., Rodrigo Borja idem.

24.- BOSSUET, cit. pos. Rodrigo Borja, op. cit. pág. 147.

forma de gobierno, implica que, las funciones políticas del monarca estén sumamente restringidas. Lo que necesariamente contribuye, a que los órganos que gobiernan el Estado: gabinete y primer ministro, tengan un poder político real y efectivo. Corresponde a éstos órganos de la función ejecutiva, gobernar en lo interior y exterior, pero sobre todo intervenir en todas las cuestiones particulares que un momento dado adquieran interés nacional.

Refiere Borja que, "el cargo de primer ministro tiene una importancia decisiva en este sistema de gobierno, porque es la clave del gabinete y el centro de coordinación de sus actividades. Aunque formalmente su nombramiento proviene de la Corona, es innegable que en gran parte obedece a diversas circunstancias que condicionan la decisión del Rey, puesto que el primer ministro debe pertenecer a la mayoría legislativa, que a su vez resulta de una elección popular, en cuyo desarrollo influyen definitivamente la personalidad y el prestigio de los jefes de los partidos y las agrupaciones políticas contendientes, a quien el pueblo desde el comienzo mira como candidatos a ocupar el cargo de primer ministro, en caso de que tales partidos o agrupaciones triunfen en las elecciones." Más adelante (25) agrega "el nombramiento del primer ministro, en consecuencia, si bien está formalmente atribuido al rey, depende directamente del resultado de las elecciones generales para integrar el parlamento, las que, a su vez, dependen en no pequeña medida de la personalidad y del prestigio del leader que cada partido exhiba para posible premier. Entre las amplias facultades de que dispone el primer ministro está la de proponer al rey el nombramiento de las personas que han de formar parte del gabinete, en calidad de ministros de Estado. De modo que la composición de este órgano colegiado está prácticamente en manos del primer ministro. Las personas llamadas a integrarlo deben permanecer a las filas de la mayoría parlamentaria, que es la fuerza determinante de la orientación política del gobierno."

Conviene destacar, que, en la Monarquía parlamentaria, las funciones políticas del Rey o Monarca han sufrido una reducción considerable, toda vez, que, atribuciones que eran originariamente únicas del Rey, son ahora competencia del primer ministro y del gabinete, quienes constituyen los órganos supremos de la administración pública. En esta forma de gobierno, el Parlamento es la fuerza determinante de la vida del Estado, bien sea porque inspira la orientación política del gobierno y delimita su programa de acción, como porque está asistida del derecho de fiscalizar los actos del Ejecutivo y de exigir responsabilidades a sus titulares.

En la Monarquía Constitucional parlamentaria se reducen los poderes del Rey, poderes que tienen aparejado el consentimiento del primer ministro, quien a su vez responde de sus actos ante las cámaras legislativas, es entonces cuando se combinan la irresponsabilidad del Monarca con la responsabilidad de los ministros. Al respecto (26) -manifiesta Posada- "el ministerio es responsable políticamente ante el parlamento, que puede censurarle

25.- Vid. Rodrigo Borja, op. cit., pág. 150.

26.- Adolfo Posada, cit. pos; Rodrigo Borja, op. cit., pág. 152.

en todo momento, provocando su caída o cambios; además, los ministros como tales son también responsables ante el Parlamento, que puede obligarlos a dejar su cargo y puede exigirles en forma cuasijudicial responsabilidad."

Diremos, que en la Monarquía parlamentaria, el poder Ejecutivo está realmente en manos del primer ministro y del gabinete, siendo éstos los órganos de la administración pública, quienes responden en lo individual y en lo colectivo ante el Parlamento, y como señala Borja (27), "en términos jurídicos, el Rey carece de potestas, pero posee auctoritas; tiene la primera aquel que, indiferentemente del asentimiento de los sometidos es capaz de determinar la acción de los demás a través de una orden y, si es preciso, por la aplicación de medios coactivos; tiene auctoritas aquel que es capaz de determinar la acción de los demás, en virtud de que éstos reconocen en él una cualidad valiosa así, pues, mientras que la potestas es impuesta, la auctoritas es reconocida, y por tanto, muy dependiente de cualidades personales e irreductibles al esquema racional de una competencia."

Finalmente, concluiríamos diciendo, que tanto la Monarquía Constitucional, como la República, en sus formas mixtas de categorías gubernativas participan de la división de poderes, pues, contienen como órganos de la actividad del Estado al Ejecutivo, Legislativo y Judicial; claro que cada una en su particular forma de gobierno posee sus características distintivas. Así, en la República presidencial, el jefe del Ejecutivo, lo es el Presidente (Jefe de Estado); existe el Poder Legislativo integrado por el Parlamento o Congreso y se da la existencia del Poder Judicial, independientes todos entre sí. En la República parlamentaria el presidente (Jefe de Estado) no participa de la administración pública, tarea que se encomienda al jefe de Gobierno (primer ministro); en ella, el Parlamento posee amplias atribuciones legislativas, políticas y jurisdiccionales. Por el contrario, lo que caracteriza al régimen Monárquico, es la existencia del Monarca (Jefe de Estado), quien actúa de manera irresponsable, realizando las funciones propias de la administración pública el primer ministro; al mismo tiempo que se otorga existencia real y efectiva al Parlamento y a la Judicatura, como órganos integrales del Estado, fungiendo a la vez, como detentadores del Poder Político, en contrapeso con el poder de los poderes restantes, cumpliendo así con la naturaleza de la División de Poderes; el ejercicio de la libertad de los súbditos.

En México, han estado vigentes ambas formas de gobierno: Monarquía y República. A la caída del gran imperio Mexica, España coloniza las tierras conquistadas, implantando en los territorios de la Nueva España, el derecho y las formas de organización política que tenían vigencia en la península Ibérica.

Así, tenemos entre otras leyes a la Nueva recopilación de 1567; la Novísima recopilación de 1805; las leyes desamortizadoras de 1798; las ordenanzas del Consulado de Bilbao, de 1737; así como las constituciones de Bayona, de 1808, y de la de Cádiz de 1812.

En la Nueva España los reyes de Castilla eran representados en un principio por los gobernadores, este periodo abarcó de 1521 a 1526. De 1526 a 1528, gobernaron a nombre de los monarcas españoles los jueces de residencia. En seguida, y en el periodo que abarcaría del 6 de diciembre de 1528 a 1535, la Nueva España fue gobernada por la primera y segunda Audiencia, mismas que se integraban por el juez de Residencia y cuatro oidores.

El Virreinato abarcó de 1535 a 1821. El primer Virrey, don Antonio de Mendoza fue nombrado por Carlos V, gobernando aquel del 14 de noviembre de 1535, al 25 de noviembre de 1550. Margadant, divide la época virreinal en los siguientes cinco periodos:

I. El de Carlos V, el magnífico hombre planario del Renacimiento, cuyo lugarteniente muy representativo en la Nueva España fue Cortés, y más tarde el virrey Antonio de Mendoza. Se llegó a rechazar definitivamente la idea de la esclavitud de los indios, organizando primero la encomienda, reduciendo ésta luego a un mínimo (las Nuevas leyes de 1542), para suavizar después esta política contraria a los encomenderos; se constituyó a Cortés por dos sucesivas audiencias, para luego combinar la audiencia con el virrey (1535); surgió la ilusión de las siete ciudades de oro, y del camino fácil a la China, para desaparecer luego y ceder su lugar a una organización seria de la agricultura, minería y ganadería, y de una acumulación de fortunas, sin cortapisas fantásticas, al estilo del Renacimiento occidental general. Cuando Carlos V se retira del poder, la Nueva España ya está basada, después de muchos vaivenes en las ideas políticas y económicas que le darán su fisonomía durante los siguientes siglos.

II. El de Felipe II, el sombrío y severo trabajador, cuyo estilo es representado aquí, por Luis de Velasco.

III. La fase de la progresiva decadencia peninsular durante el siglo XVII, o sea, durante el resto de la dinastía austriaca, fase que para la Nueva España también es de decadencia relativa, aunque por razones distintas; el siglo de la depresión debía sus aspectos negativos sobre todo al agotamiento de las minas más fáciles de explotar. Sin embargo, el aspecto depresivo de algunas ramas de la minería novohispánica fue en parte compensado por el florecimiento de la agricultura.

IV. La fase de nuevas energías aportadas por los Borbones, fase que culmina con la interesante figura de Carlos III, que también manda hacia las Indias su espíritu progresista de despote ilustrado, a través de excelentes personas como José de Gálvez, Bucareli y Revillagigedo II.

V. La fase de los últimos Borbones que corresponden aún a la época virreinal, Carlos IV y Fernando VII, de los que, aún con la mayor voluntad, sería difícil decir algo bueno. Se caracterizó esta etapa, por un considerable descenso en la calidad de los virreyes de la Nueva España.

Consumada la independencia en el año de 1821, México adopta principalmente la forma de Gobierno de República representativa popular federal, no obstante que unas veces tuviera carácter centralista, es decir, cuando estuvo gobernada por los conservadores, en tanto que en manos de liberales, siempre se observó la forma de República Federal. Además, de que también fué

monarquía de 1822 a 1823 con Agustín de Iturbide, y del 10 de abril de 1864 al 15 de mayo de 1867, con Maximiliano de Habsburgo.

Terminaremos diciendo que, en México han estado vigentes ambas formas de gobierno: Monarquía y República. La primera producto de la imposición y dominio de España, y la segunda, es decir la República, como modelo de inspiración vanguardista Europea y Norteamericana, que culminaría en el presente siglo con la promulgación de la Constitución de 1917, estableciendo para nuestro régimen gubernativo, una República Federal de Certe presidencialista, en donde destaca la existencia y un pretendido equilibrio entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

IV. III. LA DIVISION DE PODERES EN LA TEORIA CLASICA.

La división o separación de poderes, surge con la necesidad de hacer respetar los derechos de los gobernados, es decir, que, en un Estado concebido bajo el régimen político de poderes con funciones limitadas y limitantes de los demás órganos estatales, los individuos tienen garantizadas sus libertades políticas, en virtud, de que no se ha de constituir un poder supraórganos que determine la actuación de los otros poderes, o que realice funciones de los otros órganos políticos, lo que redundaría en un desvío de poder conculcando la esfera jurídica de los súbditos. Al referirse a la división de poderes (que él llama distinción) Carl Schmitt (28), dice: "la distinción de poderes contiene al segundo principio del elemento del Estado de Derecho Propio de la Constitución liberal burguesa. Es el principio orgánico destinado a asegurar, al ponerse en práctica, la moderación y controlabilidad de todos los órganos de poder del Estado".

Respecto de la separación de poderes Lowenstein (29) manifiesta: "lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes, no es ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte al Estado tiene que cumplir determinadas funciones, el problema técnico de la división del trabajo y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos; la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes, no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente al ejercicio del poder político. -Agregar lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado".

Diferimos de lo manifestado por Lowenstein, en el sentido de que la división de poderes, atienda a distribuir determinadas funciones estatales, ya que la distribución de las tareas estatales siempre ha existido, aunque no con la delimitación actual, y lo que entendemos hoy como división de poderes, hace alusión a la necesidad política de contrarrestar la dinámica de cada uno de los poderes entre sí, para evitar así, el coartar las libertades naturales de los gobernados, dado, que, la separación de poderes, tiene un contenido de fondo que afecta al ejercicio libre y reconocido a su vez por los órganos del Estado, de la actuación de la población, entiéndase por afectación, el reconocimiento del derecho a dicho ejercicio libre, y no en el sentido de trastocar dicho derecho. En ese sentido Posada (30), al referirse a la distinción entre la teoría de las funciones del Estado y la de la división de los poderes dice: "aquella tiene su fundamento en la actividad funcional del Estado, y debe elaborarse interpretando: 1) las direcciones esenciales en que dicha actividad se puede diversificar, diferenciándose con más o menos especialidad, según lo consentan o exijan las condiciones de cada Estado.

28.- Vid. CARL SCHMITT, op. cit., pág. 186.

29.- KARL LOWENSTEIN, Teoría de la Constitución, pág. 55.

30.- ADOLFO POSADA, Tratado de Derecho Político, pág. 467.

Lo que no se debe olvidar son los momentos capitales, funcionales, diferentes entre sí, del proceso telico del Estado: la realización jurídica y 2) las posiciones en que la personalidad sustantiva del Estado se ofrece en la vida, y que le imponen manifestaciones de actividad, ya sea para sostenerse como organismo, ya para mantenerse en el mundo de relaciones en que se haya sumergido. La división "separación" de poderes es una expresión que recoge en la doctrina una realidad política, pero de alcance circunstancial. Se trata, en todo caso, de la forma y estructura, esencialmente valorables de los Estados: los poderes encarnan en instituciones son instituciones. La significación característica que la división de los poderes alcanza en el régimen moderno, depende del valor que a su aplicación se le ha atribuido en el constitucionalismo, como expresión eficaz de un régimen de garantías de las libertades, y ahora, sobre todo, como sistema adecuado para la práctica eficaz de las funciones del Estado, merced a la realización de éstos órganos específicos, teniendo en cuenta la naturaleza propia y distinta de las funciones respectivas y todo ello puesto en marcha en un régimen jurídico y técnico".

En su obra, Génesis y teoría General Estado Moderno, José López Portillo y Pacheco, asienta que: "las funciones políticas siempre existentes en toda organización, asumieron una modalidad muy peculiar en el Estado Moderno; se calcularon como garantía para los derechos y las libertades del individuo". En párrafos posteriores agrega: "una cosa es el conocimiento de que en toda organización política hay tres funciones capitales, y otra, muy distinta, es la concepción de que cada función se otorgue a órganos distintos para garantizar el buen gobierno y la libertad humana. Esta última actitud revela la intención política. Esta última actitud revela la intención política de la división de poderes: aquella, simplemente el conocimiento de la organización política, y sólo entendiendo este contraste se puede entender la institución moderna". Advertimos que, en la anterior exposición se distingue a las funciones de los órganos del Estado, con la división de poderes, cosa que nos parece acertada, atendiendo a que las funciones que desempeñan los órganos estatales se originan a raíz de la necesidad política de dividir o separar los poderes, y son una consecuencia imprescindible de tal necesidad. En relación a ello, López Portillo (31) señala: "la división de Poderes corresponde a una tendencia específica e histórica que descansa en la exaltación de la libertad individual como fin del Gobierno".

"En cada Estado, hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al 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 leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene 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".

31.- JOSÉ LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, Génesis y teoría General del Estado Moderno; pág. 601.

Así, tal y como hemos asentado, identifica Carles Luis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu a los poderes que existen en cada Estado, al tratar acerca de la Constitución Inglesa. Es sin lugar a duda Montesquieu, quien de manera por demás brillante, es una notable sensibilidad política, establece tal distinción fundada en la libertad política de los ciudadanos, situación que queda precisada al decir que "la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad". Para que esa libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro". No obstante ser Montesquieu, en el siglo XVIII quien expone y distingue entre los poderes que integran el Estado, con anterioridad y desde luego posteriormente encontramos a quienes aluden o desarrollan sus posiciones referentes a la temática de la existencia en el Estado de los poderes del mismo, claro está con los matices propios y acordes a la cultura política en que se desarrollaban.

El principio de distribución de poder -dice Faustino Legón- aflora en el pensamiento antiguo bajo la forma de gobierno mixto. Platón es quien, por primera vez en la literatura política, lo consigna y desarrolla, sentando el principio que muchos siglos después redescubriría Montesquieu como esencia de la sabiduría política en la constitución inglesa. Platón observa que la causa de la decadencia de los Estados, reside en el desborde de la autoridad, que excede su medida, anotando como razón del fenómeno la institución del poder sin mezcla, confiado a una sola de las fuerzas que, según sus títulos al ejercicio del gobierno, pugnan en el campo político. Por consiguiente "respóndenos", el remedio vendrá con la combinación de aquellos factores, naturalmente opuestos y aisladamente proclives al exceso, en una mezcla medida que distribuyendo al mando, lo modera, permitiendo así la realización de los fines de las leyes: libertad del pueblo frente a los gobernantes, prudencia de éstos; amistad recíproca entre todos. Concluye así, diciendo Legón respecto de Platón (32),

Aristóteles, hacía mención de alguna manera a la división de poderes al decir: "En todo Estado, hay tres elementos, partes o cosas en que todo legislador cuidadoso debe ocuparse. Una vez bien organizados, el Estado estará bien organizado y los Estados no pueden diferenciarse sino en razón de la organización de esos tres elementos. El primero de esos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo el cuerpo de los magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de ser nombrados debe fijarse; y tercero, el poder, cuerpo o departamento judicial". Resulta obvio que no podemos interpretar la doctrina de Platón, ni de Aristóteles de conformidad al Derecho Constitucional, toda vez que éstos reproducen los rasgos fundamentales de los Estados griegos de entonces, a saber el Senado, el magistrado y los tribunales judiciales. Al respecto de Aristóteles, Jellinek (33) señala "es una doctrina interpretativa y constructiva de la organización política positiva, hecha con el espíritu general de la Política, y en la cual se determinan las funciones según resultaban atribuidas a las instituciones".

32.- FAUSTINO J. LEGÓN, Estructura y funciones en la teoría del Estado, vol.II, págs. 561 y 55.

33.- JELLINEK, cit. por, Adolfo Posada, op.cit., pág.459.

En relación a la Constitución romana, M. Marriot (34) manifiesta: "la diferenciación, sino la división de poderes, se advierte en ésta, aunque, fuera ésta menos notable por la diferenciación que por equilibrio compensatorio de los poderes". Polibio, refleja esa idea y dice: "el Gobierno de la República Romana, estaba refundido en tres cueros, y en todos tres tan balanceados y bien distribuidos los derechos, que nadie aunque sea romano, podrá decir con certeza si el Gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón, pues si atendemos a la potestad de los cónsules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático, y si al poder del Pueblo, se juzgará que es Estado popular". En el mismo sentido Cicerón dice: "si en una sociedad no se reparten los derechos, los cargos y obligaciones de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, no puede esperarse permanencia en el orden establecido". Al estudiar a los filósofos de la antigua Grecia y Roma y a los del medievo, Garner (35) refiere que: "aunque los autores antiguos distinguían entre tres clases de poderes, correspondientes a la moderna clasificación, en la práctica la distinción no fué siempre observada". "En la edad media no se reconocía una clara distinción entre las funciones legislativo, ejecutivo y judicial, aunque de cierto modo rudo, especialmente las funciones de la legislación y de la administración, estuvieran separadas por razones de conveniencia.". Adolfo Posada, concluye diciendo al respecto, que, de lo que no podía formarse clara idea era de la distinción de poderes institucionalmente separados y sustantivamente constituidos dentro de la unidad del Estado.

Lo que acabamos de exponer nos pone de relieve la genialidad de los griegos y romanos dedicados a analizar el fenómeno del poder político de su época, advirtiendo las funciones propias de sus órganos en sus ciudades-Estado, pero lo hacen desde la perspectiva de la división del trabajo político y no desde la idea del espíritu libre de los hombres en la sociedad política que los gobierna.

En el medievo fué algo distinto, afirma López Portillo (36) al decir que, "el fenómeno típico fue una auténtica división de poderes sin ningún índice funcional: los distintos centros del poder, Iglesia, Imperio, Señores Feudales, Ciudades libres, etc. realizaban indistinta y desordenadamente todas las funciones públicas: legislaban, juzgaban, administraban. Esta división de poderes medievales por completo ajena a una planteación funcional, fue producto espontáneo de las circunstancias, acomodo de hecho a los problemas del tiempo. Podría, o no, garantizar derechos del pueblo! pero desde luego no era esa la intención con que se hacía. Los derechos del pueblo estaban garantizados por el propio Derecho Natural, no por una jerarquización de poderes intencionalmente establecida para ese efecto". Agrega, "claro que los grandes pensadores del Medievo distinguieron, con la influencia de Aristóteles, las funciones públicas. Especialmente Santo Tomás distinguía entre la función legislativa, que correspondía al pueblo o su representante como derecho natural, y la función ejecutiva.

34.- Idem.

35.- Ibid: pág. 454.

36.- JOSE LOPEZ FORTILLO, op. cit: pág. 602.

Pero, como en los pensadores de la antigüedad, no llevaba la intención precisa de garantizar derechos individuales, existentes implícitos, pero todavía no formulados".

Apunta el maestro Posada que, es hasta el siglo XIV cuando se reconoce la diferente naturaleza de los poderes legislativo y ejecutivo, al aparecer en el Defensor Pacis de Marsilio de Padua, más que una división de poderes, se trata de una rectificación del absolutismo. Atribuida la soberanía al pueblo, éste tiene el poder legislativo, que es el derecho fundamental de la soberanía; el ejecutivo depende del Legislativo.

A continuación dice, Posada: "la distinción de poderes afirmase en Maquiavelo, quien decía que los reinos que tienen buen orden no dan el imperio absoluto a su Rey sino en los ejércitos...; en las demás cosas nada pueden hacer sin consejo".

El amanecer moderno ilumina el receso del régimen político de la edad media y su gradual sustitución por empresas estatales de recia con textura, dotadas de un poder de dominación unitario y permanente; las monarquías nacionales. La teoría de este nuevo protagonista, que incluye los nombres ilustres de Bodin, Hobbes, Bossuet, produce un vuelco radical en la doctrina del poder, cuya condición de absoluto, indivisible, simple, es afirmada en polémica con los intentos de mantener la fórmula de gobierno mixto. Toda posibilidad de división de poderes queda excluida, y el monarca, en quien encarna la potestad soberana descuelga como autoridad única e inapelable (37).

Bodin, dice Bluntschli (38), fué el primero que demostró que el rey debía renunciar a administrar justicia y dejar este cuidado a jueces independientes.

El asiento exclusivo -cita Legón- (39) del mando del Rey no alcanzó a extirpar del todo las pretensiones populares a tomar parte decisiva en el desempeño de la autoridad, subsistiendo así, tras el imponente aparato gubernamental y burocrático montado por el absolutismo, la oposición príncipe pueblo. Su expresión teórica debióse al grupo de polemistas llamados monarcómanos- Francisco Hotman, Hubert Languet, Philippe du Plessis -Mornay- y un representativo sector de autores católicos- Belarmino, Mariana, Suárez- empeñados, aunque desde supuestos distintos, en sostener frente al monarca el derecho popular a hacer la ley, al menos en el momento fundacional con lo que la dual titularidad del poder político era reafirmada. La resistencia teórica no sólo responde a móviles políticos sino que arraiga en el suelo institucional, de las fuerzas que organizara el constitucionalismo medieval -nobles, ciudades libres, iglesia- quedó lo bastante para que perdurases consignas e instituciones residuales, después de producida de unificación (sic). Este fenómeno de sobrevivencia cobra en Inglaterra particular importancia, hasta el punto que más que de conservación residual, debe hablarse de continuidad del régimen dualista, encarnado en la Corona y el Parlamento, cuyas fluctuaciones tensionales explican el largo proceso que remata en la revolución de 1688 con el triunfo de la institución parlamentaria -finaliza diciendo-.

37.- Vid. FAUSTINO J. LEGÓN, op. cit., pág. 555.

38.- BLUNTSCHLI, cit. pos. Adolfo Posada, pág. 455.

39.- FAUSTINO LEGÓN, op. cit., págs. 555 y 556.

Continuando con la evolución histórica de la división de poderes, mencionaremos la posición de Hooker en Inglaterra al estimar por primera vez la función del Rey como subordinada a la del legislador (40).

Carl Schmitt (41), en relación a la experiencia de Inglaterra, afirma, que, "las vivencias hechas por el pueblo inglés en la primera revolución inglesa, con el señorio de su Parlamento, condujeron hacia intentos teóricos y prácticos de distinguir y separar los distintos campos de la actuación del poder del Estado. La distinción más importante y fundamental que resultó de ahí, fué la distinción de la Ley como una norma permanente, obligatoria para todos, incluso para el propio legislador, y, por lo tanto, general, que no puede quebrantarse para un caso particular, respecto de las restantes ramas de la actividad de voluntad estatal".

Garner (42) refiere: En los comienzos de la revolución puritana, a mediados del siglo XVII, la división de los poderes y su ejercicio por órganos separados y distintos llega a ser por primera vez doctrina política.

El Instrument of Government de Cromwell de 1653, pasa a ser el primer ejemplo de un intento práctico de la división del poder del Estado, al distinguir y separar el poder legislativo del ejecutivo al expresar que: "la autoridad suprema legislativa de la República... debe ser y residir en una persona y en el pueblo reunido en Parlamento. El ejercicio de la magistratura principal y la administración del Gobierno será del Lord protector. Los poderes del protector y del Parlamento estaban cuidadosamente limitados".

La teoría de la división, distinción y separación de los Poderes, alcanza un relieve ya significativo y, en cierto modo, constitucional, en Locke -apunta Posada (43)- filósofo, pero a la vez, intérprete del momento institucional de Inglaterra. Aunque Locke, en efecto, razona en términos generales la doctrina de los poderes, sin embargo, lo hace con claras referencias a la controversia de la política inglesa. Distingue Locke y separa esencialmente los poderes legislativo -poder supremo de la Commonwealth, pero no arbitrario- y ejecutivo, que completa y hace efectiva la función ordenadora del legislativo, intermitente en su acción. Las leyes necesitan una ejecución constante o existencia... y así, debe haber un poder que cuide constantemente de la ejecución de las leyes elaboradas y sostenga su fuerza. Y por esto el poder legislativo y el ejecutivo frecuentemente aparecen separados. Esta idea de la separación del legislativo y del ejecutivo la sostiene en principio Locke, al referir, "donde el legislativo, y el ejecutivo están en manos distintas, como ocurre en las monarquías moderadas y en los Gobiernos bien ordenados". Al lado del ejecutivo distingue Locke otro poder en relación con los problemas que surgen del hecho de la independencia o sustantividad de la comunidad política, y al respecto, expresa: "que es un cuerpo en el estado de la naturaleza con respecto a otros estados o personas fuera de la comunidad".

40.- HOOKER, cit. pos. Adolfo Posada, op. cit., pág. 455.

41.- CARL SCHMITT, op. cit., pág. 186.

42.- GARNER, cit. pos. Adolfo Posada; pág. 455.

43.- Idem.

Llama a este poder federativo, el poder de hacer la guerra, la paz, de las alianzas y ligas, de indemnación de todas las transacciones con las personas y las comunidades fuera de la Commonwealth. Estos dos poderes aunque diferentes, difícilmente pueden ser separados y puestos en manos distintas. Llama a este poder Posada-refugiado, por fin, a un cierto poder de excepcional carácter que ha de actuar libremente mirando al bien común, sin estar sometido a la Ley, y a veces contra ella, y el cual es llamado prerrogativa.

Faustino Legón, al disertar acerca de Locke, expresa: "es el teórico de la Glorious revolution, y el Ensayo sobre el gobierno civil significa la transposición doctrinal de la separación de poderes que la contienda entre los monarcas y la asamblea había grabado en todos los espíritus ingleses. En el estado de la naturaleza -observa Locke- compruébase una previa y esencial distinción de derechos fundada en el deber de la propia preservación y de la ajena, y en la potestad de castigar a quien lo infrinja. Creada la autoridad civil mediante el pacto, la doble facultad le es transferida bajo la forma de dos poderes: el legislativo, a quien compete dar las leyes tendientes a la preservación de la sociedad, y, hasta el límite compatible con el bien público, de toda persona de ella; y el ejecutivo, encargado de atender a la ejecución de las leyes en vigencia. No queda así agotado todo el elenco. Un tercer poder existe -el Federativo- que mira a la comunidad como un cuerpo en estado de naturaleza con respecto a los demás Estados o personas no pertenecientes a ella, siéndole atribuidas las facultades de paz y guerra, ligas, alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a la República". "Por fin -agrega- cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hayan en distintas manos, el bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción para el bien público, sin prescripción de ley y aun la prerrogativa consistente en el poder de obrar según discreción para el bien público, sin prescripción de ley y aún a veces contra ella. Trazado el cuadro de poderes, señalase que en las repúblicas bien ordenadas, es conveniente la radicación del legislativo y el ejecutivo en distintas manos, tanto por ser diferentes del ejercicio de ambos -aquél intermitente, éste continuo- cuanto porque podría ser sobrada tentación para la humana fragilidad, capaz de usurpar el poder, que las mismas personas a quienes asiste la facultad de legislar, a ella uniera la de ejecución para su particular ventaja. A pesar de ello la incommunicabilidad subjetiva no es absoluta, por cuanto puede en el legislativo participar el sujeto del ejecutivo, a quien, por lo demás, ha de ser necesariamente atribuida la prerrogativa y el poder federativo".

Entre los escritores políticos ingleses que contribuyeron a la división de los poderes, encontramos a Harrington, autor de Oceana (1656), quien consideraba indispensable para el gobierno libre el funcionamiento de la división de poderes, diciendo al respecto que, "tres eran objetiva y subjetivamente considerados los poderes: el deliberante a quien pertenece formular la política, de naturaleza aristocrática, y cuya competencia es atribuida al Senado, compuesto por personas de experiencia; el decisorio, ceñido a aceptar o rechazar las propuestas del primero, y compete a la asamblea popular; y el ejecutivo, confiado a la magistratura".

En su teoría de la Constitución, Carl Schmitt menciona a Bolinbroke y de él dice (44): "es el autor efectivo de la doctrina teórica -constitucional del equilibrio de poderes, que por lo demás divulgó la idea de un equilibrio y control recíproco sólo en escritos políticos de carácter polémico y memorias, pero no en una exposición sistemática. Las expresiones empleadas por él son: franco recíprocos, etc. De especial significación para las construcciones ideales de la Constitución inglesa es su pensamiento del triple contrapeso y del equilibrium of powers, de donde resulta el Gobierno libre o liberal: Rey, Cámara alta y Cámara baja; entre Rey o Parlamento (es decir, aquí, Cámaras alta y baja tomadas en Conjunto); entre Legislativo y Ejecutivo, entre las prerrogativas del Rey y la libertad del pueblo debe tener lugar el equilibrio".

Los esfuerzos doctrinales y la experiencia institucional que los impulsan prepararon el nacimiento de la formulación clásica de la teoría de la división de los poderes, obra de Montesquieu en su Espíritu de las Leyes, "sobre el que se inclinarán generaciones de especialistas del derecho constitucional" -diría Chevallier-.

Es preciso llegar a Montesquieu (1689-1755) -afirma Posada- para encontrar al filósofo constructor de la doctrina de la división de los poderes, con la plena significación moderna y característica del régimen constitucional, aunque bajo tal régimen se halla interpretado de muy diverso modo.

"La correcta comprensión del sistema de Montesquieu exige destacar su idea orientadora que no es otra que la preocupación por preservar la libertad política...tal es el postulado que es menester asegurar frente a la experiencia eterna que todo hombre que tiene poder es inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límite. Los términos del problema quedan planteados: la garantía de la libertad política, como objetivo a lograr; la limitación del poder, como medio adecuado. La teoría política conocía dos modos de restringir la autoridad: uno extrínseco, sometiéndola a un orden legal objetivo; otro intrínseco, donde la restricción nace del mecanismo propio del poder. Montesquieu elige el segundo camino, que recorre en varias etapas (45).

Jellinek, (46) señala de Montesquieu: "No obstante lo que toma de los antiguos autores, es el primero que ha hecho dar en este punto un paso decisivo a la doctrina". La distribución de los poderes que hace Montesquieu -señala Posada- hablando precisamente de la Constitución inglesa, venía a ser una exposición de la parte formal de ésta que se ofrecía entonces con un Rey, un Parlamento (dividido en dos cámaras) y una Administración de Justicia.

Montesquieu, apunta Legón, en primer lugar señala la existencia en cada Estado de tres clases de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En segundo lugar, habida cuenta de la tendencia de los hombres a abusar del mando, se hace necesario su distribución entre distintos titulares. Al respecto, Montesquieu (47) refiere: "todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma

44.- CARL SCHMITT, op. cit., pág. 187.

45.- Vid. FAUSTINO J. LEGÓN, ob. cit., págs. 558 y 559.

46.- JELLINEK, cit. por Adolfo Posada, op. cit., pág. 457.

47.- MONTESQUIEU, El espíritu de las Leyes libro XI, cap. VI.

corporación de poderes. la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares".

Montesquieu razonaba -bajo una inspiración histórica y una interpretación institucional- la división de los poderes atendiendo a la necesidad de garantizar la libertad: no bastaba la distinción de funciones, era preciso una distinción de instituciones, colocando -garantía- aquellas constituidas en poderes, en manos distintas (48). Refiriéndose a Montesquieu, Garner (49) manifiesta: "fue el primer autor que nace de la teoría de la separación de los poderes una doctrina de la libertad".

Expresa Posada: "De la insistencia, razonada, en la necesidad de la separación institucional de los poderes, había de surgir la concepción mecánica del Estado. En efecto: la división de los poderes en la doctrina de Montesquieu no resulta tanto de la existencia de funciones distintas en el Estado, funciones que por ley de división del trabajo tienden a determinarse y diferenciarse en magistraturas propias, como de la necesidad de imponer a todo poder del Estado un límite con otro poder, a fin de que la tendencia que se señala en todo poder a convertirse en tiránico no triunfe, y el ciudadano sea libre. El poder limita al poder: le sirve de freno, o se compensan o contrapesan los poderes: régimen de frenos y contrapesos, tan aplicado en los Estados constitucionales (50)."

La naturaleza de la separación de los poderes la hace patente Montesquieu (51) al decir que: "cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad: falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente". Agrega, "No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor". Es por demás pretender dar claridad a algo que por sí lo es. Montesquieu, sentó la ideología del Estado Constitucional con pleno e irrestricto respeto a la libertad política y a la seguridad que al pueblo merecía, atento a la fuerza empleada por años en su contra, por los gobiernos absolutistas que precedieron a las constituciones en las que se estableció el principio de frenos y contrapesos a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Referente a la influencia de Montesquieu, Faustino J. Legón (52) expresa: "la doctrina de Montesquieu fructificó en los dos grandes movimientos revolucionarios de su siglo y fue trasladada a documentos constitucionales y legislativos. En Francia, con particular énfasis, la declaración de los derechos del hombre en

48.- ADOLFO POSADA, op. cit., pág. 458.

49.- GARNER, cit. pos. Posada, op. cit.; pág. 458.

50.- Idem.

51.- MONTESQUIEU, op. cit., libro XI, cap. VI.

52.- FAUSTINO J. LEGÓN, op. cit., pág. 541.

el artículo 16 proclama que, "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene constitución", y en ese sentido aproximado se pronuncia la Declaración de derechos que precede la constitución del 5 Fructidor año III. Las constituciones de 1791 y del año III le otorgan condición legislativa".

Posada (53) al citar y reproducir lo expresado por Garner, respecto de la impresión dejada por Montesquieu asienta "las ideas de Montesquieu llegaron a ser una parte de la filosofía política de la revolución francesa, y fueron plenamente expresadas en las constituciones que se formularon en Francia antes de finalizar el siglo XVIII; recuerda Garner al artículo 16 de la Declaración de Derechos de 1789, que dice: toda sociedad en la cual... en rigor, el influjo de la teoría es manifiesto en todas las constituciones. Por otra parte, las ideas de Blackstone y las de Montesquieu tuvieron un influjo poderoso y decisivo en América en los momentos de la elaboración de la constitución nacional, y sus doctrinas sobre la separación de los poderes llegaron a formar parte del credo de los primeros hombres de Estado".

"El dogma de la equiparación del constitucionalismo y de la separación de poderes encontró su formulación clásica en el artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre, de agosto de 1789: *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée et la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.* Y en la Asamblea Constituyente Lally -Tollendal explicaría con lógica convincente que tenía que haber tres -ni más ni menos- poderes separados: un *pouvoir unique* finira nécessairement par dévorer tout. Deux se combattraient jusqu'à l'un aurait écrasé l'autre. Mais trois se maintiendraient dans un parfait équilibre de manière que si deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et de l'autre, se joindra à celui qui est opprimé contre qui opprime, et amène la paix entre tous. Esta manifestación es una perfecta ilustración del pensar mecanicista, al cual debe su nacimiento la doctrina de la separación de poderes. La unión del principio de la separación de poderes con la idea de garantizar la libertad individual, es obra genuina de Montesquieu, el cual la había tomado a su vez de Locke: sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, dándose de esta manera el *jaque* -le *pouvoir arrête le pouvoir*- los destinatarios del poder estarán protegidos del abuso del poder por parte de alguno de sus detentadores. La aplicación de esta teoría en las constituciones americanas posteriores tanto la federal como las de los Estados, proviene de esta misma fuente espiritual (54)".

A partir de Montesquieu, -expresa Posada- la división de los poderes se desarrolla bajo el influjo de la práctica constitucional y de la elaboración de las teorías del Estado. Consideradas las teorías formuladas, cabe, sin embargo, distinguir de un lado, las que responden más directamente al sentido mecánico de Montesquieu, y que se producen generalmente con ocasión del estudio del Derecho Constitucional, a veces como una teoría del mismo; y de otro, las que se formulan a partir del concepto de la

53.- ADOLFO POSADA, op. cit. pág. 459.

54.- Vid. EARL LOWENSTEIN, op. cit., págs. 54 y 55.

actividad funcional del Estado y considerando el proceso de su diferenciación orgánica e institucional, se definen las primeras por su carácter mecánico: la distinción y división de poderes producidos generalmente atendiendo más a exigencias formales y de estructura que a criterios de verdadera diferenciación funcional. La consideración de Poder otórgase a la institución política que se define como institución sustantiva, especialmente si emana, más o menos directamente, de la soberanía, o participa en su ejercicio, y pueda ser factor eficaz para mantener un equilibrio político. Con frecuencia se ha girado y se gira alrededor de los tres poderes conceptuados, ya sea como una aplicación analógica de las facultades humanas -la razón, el legislativo, el juicio, el judicial; la voluntad, el ejecutivo-, ya como el desarrollo de un razonamiento práctico, toda ciudad -Estado, decía Kant- encierra en sí tres poderes a saber: la voluntad universalmente conjunta en una tripla persona (trias política); el poder soberano (soberanía), en la persona del legislador; el poder ejecutivo (según la ley), en la persona del gobierno, y el poder judicial (como reconocimiento de lo Mío de cada cual, según la ley), en la persona del Juez (potestas legislatoria rectoria et judicialia). Lo cual corresponde a las tres proposiciones de un razonamiento práctico: a la mayor o principios, que contiene el precepto de conducta en consecuencia de la ley... y en fin, a la conclusión que contiene la sentencia o lo que es derecho en los diferentes casos (55).

Jellinek (56) dice, "la doctrina posterior al Espíritu de las leyes se ha esforzado por mejorar la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu, sin buscar sustituirla por otra, enteramente nueva. Por dos direcciones principales corren estas correcciones".

En relación a esas direcciones Faustino Legón (57), refiere: "La primera, repiensa la doctrina desde la perspectiva filosófica tratando de superar la aporía entre la coexistencia de tres poderes, separados e independientes, y el principio de la unidad de la soberanía. Kant es su expositor y pretende resolver la contradicción mediante la idea de un soberano general, coincidente con la representación total del pueblo, y a la vez, producto puro de las diversas relaciones susceptibles de ser adoptadas por la voluntad social, cuyos respectivos poderes, muéstranse así distintos sin desmedro de la unidad que a su conjunto comunica la compartida referencia a la idea básica del soberano".

"Todo Estado -cita Legón de Kant- encierra en sí tres poderes, es decir que la unidad de la voluntad general se descompone en tres personas, trias política; el soberano poder que reside en la persona del legislador; el poder ejecutivo en la persona que gobierna conforme a la ley y el poder judicial que atribuye a cada uno, conforme a la ley, en la persona del juez". Con razón se ha visto en esta tesis una especie de transposición laica del misterio cristiano de la Santísima Trinidad -afirma Bigne de Villeneuve- (58).

55.- ADOLFO POSADA, op. cit., págs. 460 y 461.

56.- JELLINEK, cit. por Faustino Legón, op. cit. pag. 563.

57.- Idem.

58.- Vid. FAUSTINO J. LEGÓN, op. cit., pag. 563.

Referente a la segunda dirección, según dice, propónese la revisión del elenco clásico de poderes. Benjamin Constant, advierte la necesidad de una instancia encargada de regular y acordar los demás poderes, logrando que, como señalaba el propio Montesquieu, "marcharan en concierto". Sobre esta idea propone el nuevo catálogo, notoriamente inspirado en el régimen constitucional impuesto por la Restauración: poder real o neutro, confiado al monarca; poder ejecutivo, a los ministros; judicial, a los tribunales; representativo de la permanencia o tradicional, a las asambleas hereditarias, y representativo de la opinión, a la asamblea consultiva.

Carl Schmitt (59), apunta: "En la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista: primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado y su competencias; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos poderes diferenciados. Una cierta separación es necesaria, y con ella se hace posible una diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es preciso considerarlo, no obstante, como punto de vista independiente dentro de este principio de organización".

Adolfo Posada, en su obra, hace alusión a las doctrinas formuladas por los siguientes pensadores y tratadistas, claro está de manera breve y concisa, así tenemos a:

Benjamin Constant, quien completa la división de Montesquieu, estableciendo la distinción entre el poder real y el poder ejecutivo ministerial; distinción apuntada por Clermont-Tonnerre.

La distinción indicada traduce, sin duda, y desarrolla una positiva diferenciación de funciones de valor histórico que, iniciada en la Constitución inglesa, llegará a ser la característica del régimen parlamentario. Constant habla de los poderes (a los que ya hicimos referencia en párrafos anteriores) real, ejecutivo, representativo, tradicional y de la opinión y judicial.

El poder real (por el que ha de entenderse al del jefe del Estado, sea cualquiera el título que ostente) es un poder neutro. El de los ministros es un poder activo. La concepción mecánica, persiste en Constant al decir, "el poder real se justifica como una fuerza capaz de reducir a las otras a su función propia". Jellinek, al hablar acerca de Benjamin Constant expresa, "está formado según el modelo de la Prerrogativa inglesa; en el Estado sometido al régimen parlamentario, debe servir para justificar teóricamente la existencia de la monarquía".

Afirma Posada, recordando la aplicación que la doctrina ha logrado en las Repúblicas de régimen parlamentario (como Francia), puede la distinción tener otra interpretación y estimarse que el jefe del Estado, con función distinta del Poder ejecutivo puro, responde a la idea de afirmar, mediante una institución específica, la unidad del Poder Público. El jefe del Estado, se dice, es el poder moderador o de armonía.

Siguiendo a Posada, hallamos a Helle, quien distingue los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, administrativo y constituyente, inspirándose, sin duda, la diferenciación de este último en el relieve real alcanzado en muchos Estados constitucionales por la función de reforma expresa de la Constitución escrita.

En otro orden de ideas, Balbo, después de tachar de abstracta e impracticable la teoría de los tres poderes, legislativo, ejecutivo judicial, elabora una distinción puramente institucional, definiendo como poderes al Rey (o Presidente) y las dos Cámaras que, juntos en el Parlamento, forman el poder supremo. En suma, dice, la división técnica de los tres poderes, por buena que parezca abstractamente, por completa y exacta que sea, nunca se aplica, no es aplicable prácticamente (esos tres poderes son tres poderes abstractos, que no pueden convertirse en tres poderes reales).

Llegamos a Romagnoli, quien distingue hasta ocho poderes en el Estado a saber: determinante (legislativo), operante (administración), moderados (un Senado con tres Cámaras, de los jueces, de los conservadores y de los Principes), postulante (protector) judicial, coactivo (ejército), certificante (fe pública) y predominante (de la opinión pública).

Para Palma, si por poderes se entiende las funciones abstractas del Estado "Ley, Gobierno y Justicia", se pueden reducir a los tres famosos "legislativo, ejecutivo y judicial" en el fondo dos funciones: querer y obrar; pero si se entiende por poderes los órganos principales de la Suprema Potestas, se deben distinguir al poder electoral, el representativo (diputados), el moderador (senado), el ejecutivo y administrativo del ministerio, el judicial y el del Rey.

Posada (60), refiere que, "la observación directa de la actividad del Estado en las experiencias constitucionales, y de las complicaciones prácticas de la vida del gobierno, unida al influjo de la concepción orgánica, han impuesto el punto de vista de la distinción de funciones, basada en la consideración de la finalidad y de la actividad del Estado, distinción que puede y debe reflejarse en la estructura institucional", según Ahrens - citado por Posada-, "el Estado debe hacer imperar al Derecho en la vida, y, para ello, tiene su poder, el cual sintetiza las fuerzas todas de la comunidad. La fuerza jurídica del Estado está en la vida jurídica de la personalidad jurídica. El poder -según Ahrens- aquí se determina desde la actividad; es uno en su fuente y reside en la nación, como personalidad política; pero se ejerce por los órganos que en el progreso de la vida se han constituido en determinadas formas. Mediante estos órganos, la personalidad colectiva, de masa indiferente, se convierte en un real organismo político. Por otra parte, el poder del Estado forma en su ejercicio una unidad orgánica, que se expresa en la necesidad de mantener la unidad superior de las diversas funciones; además, el poder requiere independencia frente a la comunidad nacional, con la cual debe mantener una acción recíproca". El punto de vista de Ahrens, respecto de la División de Poderes -dice Posada (61)- "es

60.- ADOLFO POSADA, *op. cit.*, pág. 463.

61.- *Idem.*

que ésta ha de hacerse mirando a los diferentes estados de la voluntad, en el Derecho: la voluntad, como querer universal, expresada en una forma estable, es la legislación; el querer particular sobre el derecho para hacerla efectivo es la función judicial; la que determina la vida del derecho y del Estado en su dirección general e individual, es la función ejecutiva. Además, la voluntad es el principio supremo de unidad de las funciones. Considerados los momentos de la voluntad y su unidad superior, en la realización del Derecho, la voluntad, como facultad dominante del Estado, se revela en primer término como principio originario casual; luego como forma y regla general para el cumplimiento del fin jurídico, y, por fin, como aplicación concreta y determinada".

De las anteriores manifestaciones de la voluntad en la vida política, Ahrens destaca las tres funciones fundamentales:

I) El Gobierno, poder supremo, *punctum saliens*, el cual tiene como tareas propias: a) guiar al Estado, esto es, dar el impulso a la vida política, para lo cual el Gobierno debe desarrollarse en contacto con la vida social, y debe tener ciertas intervenciones en los demás poderes; b) Ejercer una alta inspección para en sus límites la actividad jurídica y política de todas las esferas de la vida; c) asegurar la ejecución de leyes y reglamentos; c) sancionar las leyes.

II) El Poder legislativo, que señala y fija las normas de la vida del Derecho y del Estado, ya estableciendo su tipo fundamental (constitución), con su forma de poder constituyente, ya las demás normas jurídicas.

III) El poder ejecutivo, el cual se manifiesta en dos direcciones: a) como función judicial; b) Como función administrativa.

Concluye diciendo: aparte de estas direcciones del poder, para el cumplimiento del Derecho indicanse como direcciones distintivas de la actividad del Estado, que entrañan poder, la de la vida interior y la exterior (de relaciones con otros Estados), jurídica, y la que persigue la cultura. Por su forma externa, el poder puede ser monárquico, aristocrático, democrático y mixto.

Stein (62), quien parte del hecho de que la actividad, es la que determina la teoría de las funciones del Estado, afirma la existencia positiva del mismo, como la más alta representación de la personalidad colectiva, constituido por la unión del país y del pueblo. El Estado, así, -afirma-tiene una voluntad y una inteligencia personales, las cuales se manifiestan en la unidad del yo, y encarnan en el jefe de Estado. La actividad política emanada de esta superior unidad personal se traduce luego como voluntad, en la legislación, que supone una deliberación y una decisión, y como hecho real y efectivo en la administración, la cual, si se revela como fuerza y hecho del Estado en sí, es ejecutiva, y si se revela como actividad positiva en la realización concreta del contenido del Estado, es administración (estricta), político-económica, de justicia e interior. Concluye diciendo,

62.- STEIN, cit. por, Adolfo Posada, pág. 464.

Afirmaremos para terminar el presente apartado, que, la división de poderes tiene su origen en la madurez política que se origina al substituir las Monarquías absolutas, por los Estados constitucionales, llámense Repúblicas o Monarquías. Es decir, que, la división o separación de poderes, encarna el sentimiento de libertad del Pueblo frente al Poder estatal, dada las experiencias del continuo atropello de los derechos naturales de los súbditos, al reconocerse a una sola persona o cuerpo colegiado, la elaboración, interpretación y ejecución de actos jurídicos o no, que afectaban la libertad política de los gobernados. Sentado lo anterior, debemos distinguir entre las funciones del Estado y la división de poderes. En razón de las primeras, se pretende organizar la actividad desempeñada por el Estado a través de sus órganos; en tanto que, por la segunda, entendamos la imperiosa necesidad de que constitucionalmente se establezcan frenos y contrapesos, que garanticen, tutelen y protejan las libertades políticas de los gobernados contra actos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial; mediante el mecanismo de división y autonomía de cada uno de los poderes del Estado, con estricto apego a los derechos públicos subjetivos que disponga el orden jurídico constitucional.

IV. IV LA DIVISION DE PODERES A LA LUZ DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

Durante el devenir histórico, la idea y la aplicación del concepto de división de poderes en nuestro país, a través de las constituciones políticas que nos han regido, ha tenido matices propios, es por ello que conviene hacer alusión a los principios que en materia de órganos del Poder político, y por ende de la división de poderes, han sido y son consecuencia del Derecho Positivo de una época determinada.

En la época de la Colonia, dice Miguel de la Madrid (63): "El virrey era la máxima autoridad política y administrativa; presidía las distintas secciones de las instituciones coloniales; capitán general, jefe de las fuerzas militares; gobernador del reino, carácter que le daba la Jefatura del aparato político y administrativo; presidente de la audiencia, máximo órgano judicial; vicepatrono de la Iglesia, autoridad religiosa y superintendente de la real hacienda, instancia suprema en materia fiscal. Era el Virrey la encarnación colonial del monarca español. La actividad legislativa estuvo bajo el control del Virrey, ya que él ejerció la facultad reglamentaria y de ordenanza que realizaba siguiendo o supliendo la ley. Las únicas limitaciones institucionales a los vastos poderes del Virrey eran la facultad de revisión que sobre sus actos tenía la audiencia y la autoridad de los arzobispos en materia religiosa, -agrega- las audiencias de la Nueva España fueron originalmente tribunales administrativos; sin embargo, alcanzaron después competencia para realizar los actos gubernamentales de los virreyes, fueron también con el tiempo, encargados de suplir las faltas del Virrey y llegaron a tener una destacada intervención en la organización política y administrativa novohispánica". Al respecto comenta Marquet Guerrero, así aunque hubo una cierta distribución funcional de atribuciones entre los órganos principales, no puede decirse que se hayan separado las funciones del Estado en órganos diferentes, ya que las instituciones anteriores tuvieron bajo su control funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Diremos que, en efecto, no podemos afirmar que en la Nueva España y durante el virreynato que empezó con el gobierno de Don Antonio de Mendoza, en 1535, y que termina en el año de 1821, en la persona de Don Juan O'Donojú, existiese una verdadera división de poderes, si en la persona del Virrey, se depositaban las principales funciones políticas, administrativas y judiciales; teniendo como única oposición (relativa) a la Audiencia, cuyos miembros eran nombrados por el Virrey, órgano que fungía como autoridad revisora de los actos de aquél.

La Constitución de Cádiz, expedida por las Cortes Generales y Extraordinarias de España, el 18 de marzo de 1812, fué la primera en su género y estuvo vigente prácticamente hasta el 27 de septiembre de 1821, fecha en que se consumó la independencia. Dicho documento da por terminado el orden jurídico impuesto desde la metrópoli, para dar pie a un orden normativo más justo y acorde a la realidad sociopolítica de la época postindependentista.

63.- MIGUEL DE LA MADRID, cit. pos., Porfirio Marquet Guerrero, La estructura constitucional del Estado Mexicano, págs. 159 y 160.

No obstante cabe destacar los grandes avances de la Constitución de Cádiz, con influencia de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, tendientes a acabar o disminuir la desigualdad social entre los pobladores de los territorios dependientes de España.

En lo relativo a la división de Poderes, en el capítulo III, la Constitución de Cádiz, establecía en su artículo 151 la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey. El artículo 16 recababa la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey. Haciendo alusión al Poder Judicial, su artículo 17 disponía la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

La Constitución de Cádiz, establecía que las Cortes estaban constituidas por todos los diputados que representaban a la Nación, nombrados por los ciudadanos. Las principales facultades de las Cortes eran las siguientes:

- 1.- Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.
- 2.- Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares.
- 3.- Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.
- 4.- Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino.
- 5.- Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz y su aumento en tiempo de guerra.
- 6.- Fijar los gastos de la administración pública.
- 7.- Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.
- 8.- Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.
- 9.- Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.
- 10.- Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.
- 11.- Establecer las aduanas y aranceles de derechos.
- 12.- Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas.
- 13.- Promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos que la entorpezcan.
- 14.- Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias.

- 15.- Proteger la libertad política de la imprenta.
- 16.- Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Comparativamente, advertimos que la Constitución de Cádiz, preveía una serie de facultades a las Cortes, que hoy tiene nuestro Congreso de la Unión, además de importantes avances en materia económica y administrativa.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo residía en la persona del Rey, el cual tenía el carácter de sagrado, y sin estar sujeto a responsabilidad. Poseía la potestad de hacer ejecutar las leyes de manera exclusiva, extendiéndose su autoridad a todo lo conducente a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior. Además, el Rey tenía la facultad de sancionar y promulgar las leyes, y entre sus principales funciones se hallaban:

- 1.- Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la ejecución de las leyes.
- 2.- Cuidar de que en todo el reino se administrara pronta y cumplidamente la justicia.
- 3.- Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.
- 4.- Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado.
- 5.- Mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales.
- 6.- Disponer de fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.
- 7.- Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.
- 8.- Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondría su busto y su nombre.
- 9.- Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.
- 10.- Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes.
- 11.- Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberaran en la forma prescrita.
- 12.- Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales; oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos, y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al supremo tribunal de Justicia, para que resolviera con arreglo a las leyes.

13.- Nombrar y reponer libremente los secretaríes de Estado y del Despacho.

En lo relativo a los tribunales en lo civil y en lo criminal la Constitución de Cádiz, estableció que la potestad de aplicar las leyes pertenecía exclusivamente a éstos. Así mismo, estableció claramente el principio de la separación de poderes al establecer que, "ni las Cortes, ni el Rey podrían ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos". A su vez, dispuso que los tribunales no podían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado. La Constitución de Cádiz, estableció ya una distinción de fueros, haciendo una para toda clase de personas y otra para los militares. Los magistrados y jueces debían haber nacido en territorio español y contar con más de 25 años. Los jueces que no observaran las leyes que regían el proceso civil o criminal, se les hacía responsables de sus actos. Además, contra los actos de soborno, cohecho y prevaricación de los magistrados y jueces, procedía la acción popular. La Justicia en el reino español se administraba en nombre del Rey, y las ejecutorias y provisiones de los tribunales superiores se encabezaban también en su nombre.

Dentro de las Cortes, existía un tribunal que se conocía como Supremo Tribunal de Justicia, al cual le tocaba conocer de las controversias existentes entre las Audiencias del reino español; de juzgar a los secretaríes de Estado y del Despacho de las causas de separación y suspensión de los consejeros del Estado y de los magistrados de las audiencias; de las causas criminales de los Secretaríes de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias; de los asuntos criminales que se promovían contra los miembros de este Supremo Tribunal; de la residencia de todo empleado público que estuviere sujeto a ella por disposición de las leyes; de los asuntos contenciosos pertenecientes al real patronato; de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte; de los recursos de nulidad, que se interponían contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso; de las dudas, de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que se promoviera la conveniente declaración en las Cortes; y examinar las listas de las causas civiles y criminales, que debieran remitirse las Audiencias, para promover la pronta administración de Justicia.

Las leyes y reglamentos establecían el número de magistrados que integraban la Audiencia, su funcionamiento y su lugar de residencia, sin que el número de los magistrados fuera menor de siete; conociendo la misma de todas las causas civiles y criminales de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia; así como de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio; además de que conocían de las controversias de competencia entre los jueces subalternos de su territorio.

Iniciado el movimiento insurgente, se pretendió establecer un orden jurídico propio, que legitimara a los caudillos insurrectos y que diera al movimiento un orden normativo en el que se plasmará

el ideal y sentir que lo inspiraban. La Constitución de Apatzingán, tiene como antecedentes inmediatos dos importantes documentos jurídico-políticos, los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos, dichos documentos tienen como común denominador la abolición de la esclavitud, la supresión de las desigualdades sociales, entre las cosas más importantes.

El Derecho Constitucional para la libertad de la América mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, refleja el espíritu que le da vida al establecimiento "El supremo congreso mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración, que reintegrando a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance solidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una constitución justa y saludable".

Al referirse a la Soberanía, los artículos 11 y 12 de la Constitución de Apatzingán sientan las bases del principio de división de poderes, que consagrará dicha Ley fundamental, así el primer numeral citado disponía: "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". Por otra parte, el artículo 12 establecía la debida separación entre ellos al referir: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación".

Los órganos de gobierno, que la propia constitución denomina supremas autoridades, se denominaban Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

El Supremo Congreso Mexicano, se integraba por diputados elegidos uno por cada provincia. Se contaba con un presidente y un vicepresidente, electos por sorteo cada tres meses. Los diputados duraban en su encargo dos años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato. Asimismo, las opiniones de los diputados serían inviolables, no haciéndoseles cargo de ellas. Entre las principales facultades del Poder Legislativo, denominado por la Constitución de Apatzingán, Supremo Congreso Mexicano se hallaban:

- 1.- Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y recibir a todos el juramento correspondiente;
- 2.- Nombrar los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones;
- 3.- Elegir a los generales de división a consulta del Supremo Gobierno, quien proponía a los tres oficiales que juzgaba más idóneos;

- 4.- Examinar y discutir los proyectos de la ley que se propusieran. Sancionar las leyes, interdicarlas y derogarlas en caso necesario;
- 5.- Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrecian en orden a las facultades de las supremas corporaciones;
- 6.- Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales habia de proponerse o admitirse la paz; las que debian de regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones y aprobar antes de su ratificación;
- 7.- Crear nuevos tribunales subalternos;
- 8.- Conceder o negar licencia para que se admitieran tropas extranjeras en nuestro suelo;
- 9.- Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación;
- 10.- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública;
- 11.- Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación; y adoptar el sistema que se estime justo de pesos y medidas;
- 12.- Favorecer todos las ramas de industria, facilitando los medios de adelantarla y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos;
- 13.- Proteger la libertad política de la imprenta; y
- 14.- Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo congreso y de los funcionarios de las demás Supremas corporaciones.

El Poder Ejecutivo se depositaba en el Supremo Gobierno, el que se componia de 3 miembros, electos por el Supremo Congreso. La salida de uno de los individuos del Supremo Gobierno se dejaba a la suerte, en tanto que los otros dos, continuaban en su encargo, para sortear de nuevo al año siguiente a quien debía dejar el cargo.

Los Secretarios del Supremo Gobierno, serian elegidos por única ocasión por el Supremo Congreso, al iniciar la vigencia de la Constitución y en lo sucesivo por el órgano del que dependian directamente.

El Supremo Gobierno tenia entre otras funciones las siguientes:

- 1.- Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, de conformidad a las instrucciones del Supremo Congreso;

- 2.- Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación, mandar ejecutarlos; distribuyendo y movilizandó la fuerza armada, además de tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad interior o bien para promover su defensa exterior, sin necesidad de avisar previamente al congreso, aunque dándole noticia en tiempo oportuno;
- 3.- Atender y fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones y demás armas; las fábricas de pólvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra;
- 4.- Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto de aquéllos reservados al Supremo Congreso;
- 5.- Cuidar de que los pueblos estén provistos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos y el pasto espiritual de la doctrina;
- 6.- Hacer que se observaran los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos; usando todos los recursos que le franquearan las leyes;
- 7.- Debía presentar el Congreso los planes, reformas y medidas que estimara convenientes, en materia de guerra y de hacienda, para ser examinados por aquél.

La Constitución Apatzingán establecía prohibiciones al Supremo Gobierno, destacando las que a continuación se enumeran:

- 1.- No podía arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debía remitir al detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado;
- 2.- No debía cesar a los empleados públicos, ni conocer en negocio judicial alguno;
- 3.- Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos, ninguna fuerza armada; a no ser en circunstancias muy extraordinarias y entonces debía preceder la aprobación del Congreso;
- 4.- Dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos;
- 5.- Variar los empleos de hacienda, crear nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas. Lo anterior, en razón de las leyes o reglamentos que en materia de hacienda expidiera el Supremo Congreso;
- 6.- Asimismo se le obligaba a presentar cada seis meses al congreso, un estado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos; además, del que debía presentar con documentación anualmente.

El Supremo Tribunal de Justicia, se componía por cinco individuos nombrados por el Supremo Congreso. El Tribunal sería presidido por uno de sus miembros durante tres meses. Además, que el tiempo de encargo sería de tres años, no pudiendo ser reelegido para el periodo inmediato.

Las principales facultades del Supremo Tribunal de Justicia eran:

- 1.- Conocer en las causas para cuya formación debía presidir, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarías del Supremo Gobierno; en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del intendente general de hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado, a excepción de las que pertenecían al tribunal;
- 2.- Conocer de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos y de las competencias que se suscitaban entre los jueces subalternos;
- 3.- Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetas a este tribunal; aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncian los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra, y otros delincuentes del Estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente; y
- 4.- Conocer de las demás causas temporales, así criminales, como civiles; ya en segunda, ya en tercera instancia, según lo determinaran las leyes.

Una vez consumada la independencia y con la finalidad de estructurar políticamente al pueblo mexicano, dándole un marco jurídico constitucional al nascente Estado, en el año de 1824 surgen dos documentos políticos: uno denominado el acta constitutiva de la federación del 31 de enero, y la constitución del 4 de octubre de 1824.

El acta constitutiva de la federación, aceptaba la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal. En lo relativo a la División de poderes su artículo noveno disponía: El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

El poder Legislativo de la Federación, residía en la Cámara de diputados y en la de senadores y constituían el Congreso General. Las facultades exclusivas del Congreso General eran dar leyes y decretos para:

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

- 2.- Conservar la paz y el orden público en el interior de la federación y promover su ilustración y prosperidad general;
- 3.- Mantener la independencia de los Estados entre sí;
- 4.- Proteger y arreglar la libertad de Imprints en toda la federación;
- 5.- Conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias;
- 6.- Sostener la igualdad proporcional de obligaciones o derechos que los Estados tienen ante la ley;
- 7.- Admitir nuevos Estados o territorios a la Unión federal, incorporándolos en la nación;
- 8.- Fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentara el poder Ejecutivo;
- 9.- Establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar en cuenta de ella al poder Ejecutivo;
- 10.- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios;
- 11.- Contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas;
- 12.- Reconocer la deuda pública de la nación y señalar medios de consolidarla;
- 13.- Declarar la guerra en vista de los datos que le presentara el Ejecutivo;
- 14.- Conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra;
- 15.- Designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada Estado;
- 16.- Organizar, armar y disciplinar la milicia de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por el Congreso General;
- 17.- Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquiera otro que celebrara el poder ejecutivo;
- 18.- Arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas;
- 19.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación; y
- 20.- Habilitar toda clase de puertos.

Respecto del Poder Ejecutivo, el acta constitutiva dispone:
"El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que esta señale, serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la federación". Sus atribuciones, a reserva de otras que dispuso la Constitución de 4 de octubre eran:

- 1.- Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior;
- 2.- Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho;
- 3.- Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes;
- 4.- Nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, según la constitución y las leyes;
- 5.- Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso general; y no estando éste reunido, del modo que designe la constitución;
- 6.- Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la federación;
- 7.- Disponer de la milicia local para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, obtendrá previo consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria;
- 8.- Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a ordenanza, leyes vigentes y a lo que dispunga la constitución;
- 9.- Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares de que habla la atribución anterior conforme a las leyes;
- 10.- Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado y entre tanto éste se establecse del Congreso actual;
- 11.- Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General;
- 12.- Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley;
- 13.- Publicar, circular y hacer guardar la Constitución General y las leyes; pudiendo por una sola vez objetar sobre éstas cuando le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso;

- 14.- Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes generales; y
- 15.- Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

El Poder Judicial federal, disponía el acta constitutiva, se depositaba en la Corte Suprema de Justicia y reservaba a la Constitución el establecimiento de sus facultades.

El acta constitutiva de la Federación, se implementó con el propósito de organizar previamente al otorgamiento de la Constitución definitiva, al poder político del México nación independizado, para así, contar con los principios políticos que quedarían plasmados definitivamente en la ley fundamental del 4 de octubre de 1824.

Por decreto del 4 de octubre de 1824, se dió al reciente soberano y libre Estado mexicano, su primera Constitución política de vigencia efectiva por el Congreso General constituyente. Así, el sentir de la Nación expresado por conducto de sus diputados es patente al referir: "En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad, El Congreso General constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

La forma de gobierno adoptada para la Nación mexicana, era la República representativa, popular federal. El principio de la División de poderes, quedó contemplado en el artículo 6 al disponer: "Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General, dividido a su vez en dos Cámaras, la de diputados y la de senadores. La Cámara de diputados se componía de representantes electos por los ciudadanos de los Estados cada dos años; en tanto que la Cámara de Senadores se integraba por dos Senadores por cada Estado, electos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, renovados por mitad de dos en dos años.

Las resoluciones del Congreso General, tenían el carácter de ley o decreto, y su objeto era:

- 1.- Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores;
- 2.- Conservar la unión federal de los Estados y la paz y el orden público en lo interior de la federación;
- 3.- Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta constitución;

4.- Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la Ley.

El Consejo General, posea las siguientes facultades exclusivas:

- 1.- Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros, erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados;
- 2.- Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones;
- 3.- Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados, ni territorios de la federación;
- 4.- Admitir nuevos Estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos en la Nación;
- 5.- Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos;
- 6.- Erigir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes;
- 7.- Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás Estados de la federación;
- 8.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno;
- 9.- Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirías;
- 10.- Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla;
- 11.- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios;

- 12.- Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.
- 13.- Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras;
- 14.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación;
- 15.- Determinar y uniformar el peso, lay, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas;
- 16.- Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos;
- 17.- Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra;
- 18.- Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio;
- 19.- Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;
- 20.- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación;
- 21.- Permitir o no la salida de tropas nacionales, fuera de los límites de la República;
- 22.- Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos;
- 23.- Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones;
- 24.- Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres;
- 25.- Conceder amnistias o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes;
- 26.- Establecer una regla general de naturalización;
- 27.- Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas;
- 28.- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado;

- 29.- Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario;
- 30.- Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios;
- 31.- Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llevar al objeto que tienen las resoluciones del Congreso General;

El Supremo Poder Ejecutivo de la federación se depositaba en un solo individuo, que se denominaba presidente de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo existía un vicepresidente con las mismas facultades y prerrogativas que el presidente a falta de éste último.

Las principales atribuciones del presidente eran:

- 1.- Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general;
- 2.- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales;
- 3.- Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior;
- 4.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho;
- 5.- Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes;
- 6.- Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado y en sus recessos del consejo de gobierno;
- 7.- Nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distritos;
- 8.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;
- 9.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispusieran las leyes;
- 10.- Celebrar concordatos con la silla apostólica;
- 11.- Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera de ellos más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del congreso general;

- 12.- Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras;
- 13.- Pedir al congreso general la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días;
- 14.- Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno;
- 15.- Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes; y
- 16.- Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificas, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernamentales; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo cargo duraba 4 años tenia las siguientes restricciones a sus facultades:

- 1.- No podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso General, o acuerdo en sus recesos del Consejo de Gobierno, por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes; y cuando las mandara con el requisito anterior, el vicepresidente se haría cargo del gobierno;
- 2.- No podía el Presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podía arrestar, debiendo poner a las personas arrestadas en el término de 48 horas, a disposición del tribunal o juez competente;
- 3.- No podía ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podía hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno;
- 4.- No podía impedir las elecciones y demás actos en los que el Congreso General se erigiera en gran jurado para conocer de actos del propio Presidente, ministros de la Corte Suprema, Secretarios del despacho y gobernadores de los Estados; y
- 5.- No podía salir del territorio de la República sin permiso del Congreso durante su encargo y un año después.

Por otra parte, el Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. La Corte Suprema de Justicia se integraba de once ministros distribuidos en tres

salas, y de un fiscal, quedando al arbitrio del Congreso General aumentar o disminuir su número. La elección de los ministros se hacía por las legislaturas Estatales y por mayoría absoluta de votos.

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia eran las siguientes:

- 1.- Conocer de las diferencias que pudiere haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las redujeran a un juicio verdaderamente contencioso en que debiera recibir formal sentencia, y de las que se suscitaran entre un Estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usaran su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó;
- 2.- Terminar las disputas que se suscitaran sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes;
- 3.- Consultar sobre paso o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en asuntos contenciosos;
- 4.- Dirimir las competencias que se suscitaran entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se promuevan entre los de un Estado y los de otro;
- 5.- Conocer:
 - a) De las causas que se promuevan al Presidente y al vicepresidente.
 - b) De las causas criminales de los diputados y senadores;
 - c) De las causas que se sigan en contra de los gobernadores de los Estados;
 - d) De las de los Secretarios del despacho;
 - e) De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República;
 - f) De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la constitución y leyes generales, según previniera la ley.

Consideramos que la Constitución de 1824 guardaba un equilibrio entre los tres supremos poderes de la federación, lo que constituyó un gran paso en la recién iniciada independencia política del Estado Mexicano, no obstante, que, la desigualdad social impedía en la mayoría de los casos, responder al espíritu de justicia y libertad política que la inspiraba.

Las leyes constitucionales de diciembre de 1836, determinan el comienzo de un gobierno centralista que comenzó en Cuernavaca Morelos, en donde los conservadores pidieron la anulación de las leyes dictadas por el Congreso General y las legislaturas de los Estados, con el propósito de cambiar el sistema federal establecido por la Constitución de 1824, auspiciados por los militares y el clero en defensa de sus privilegios.

El 29 de diciembre de 1836, se otorgó a México la primera constitución centralista, la cual establecía la siguiente motivación: "En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman; los representantes de la Nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en Congreso General, han venido en decretar y decretan las siguientes leyes constitucionales".

La Constitución de 1836 tuvo como novedades del Poder político centralista, por una parte la existencia del Supremo Poder Conservador, y por la otra la desaparición de los Estados federados en Departamentos dependientes del gobierno central. El Supremo Poder Conservador se depositaba en cinco individuos, siendo renovado uno cada dos años. Los individuos eran elegidos por las juntas departamentales en el número que debían renovarse; acto seguido las Juntas enviaban en sobre cerrado y certificado por el correo, el resultado de la elección a la secretaria de la Cámara de diputados; el día fijado, la Cámara citada abría los pliegos y formaba una lista de los que habían sido nombrados, eligiendo a pluralidad de votos, una terna de individuos por cada vacante. Al día siguiente, pasaba la terna a la Cámara de Senadores, y ésta en el mismo día elegía un individuo de cada terna, publicando la elección, y participándole de la misma al Supremo Poder Ejecutivo para que avisara al o a los electos a efecto de presentarse a ejercer el cargo.

El Supremo Poder Conservador, tenía las siguientes atribuciones:

- 1.- Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exigieran dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo o a la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder legislativo, en representación que firmaran dieciocho por lo menos;
- 2.- Declarar, excitado por el poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando eran contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comunicaran esos actos a las autoridades respectivas;
- 3.- Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y solo en el caso de usurpación de facultades; si la declaración fuere afirmativa, se mandaban los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, se procediera a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar;

- 4.- Declarar por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República cuando le sobreviniera;
- 5.- Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconociera alguno de ellos, o tratase de transformar el orden público;
- 6.- Suspender hasta por dos meses, las sesiones del Congreso General, o resolvía se llamara a ellas a los suplentes, por igual término cuando conveniera al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo;
- 7.- Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente;
- 8.- Declarar, excitado por el poder legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cual es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerle;
- 9.- Declarar, excitado por la mayoría de las Juntas departamentales, cuando está el presidente de la República, en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación;
- 10.- Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva;
- 11.- Calificar las elecciones de los senadores; y
- 12.- Nombrar el día primero de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

El Poder Legislativo se depositaba en el Congreso General, integrado a su vez por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Los diputados duraban en su encargo dos años, siendo renovada por mitad la Cámara en ese lapso; la Cámara de senadores se componía de veinticuatro miembros, éste se renovaba por terceras partes cada dos años. El Congreso General tenía las siguientes atribuciones:

- I. Dictar las leyes a que debía arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observación;
- II. Aprobar, reprobar o reformar las disposiciones legislativas que dictaran las juntas departamentales;
- III. Decretar anualmente los gastos que se habían de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que debían cubrirse; Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prolongada para el siguiente;

- IV. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que debería haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y exámen que detallara una ley secundaria;
- V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debía haber en la República, y cada año el de la milicia activa que debe haber el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante él, cuando el caso lo exija;
- VI. Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirlas;
- VII. Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla;
- VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebraba el ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica;
- IX. Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder las patentes de corso;
- X. Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio;
- XI. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le pareciera;
- XII. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida fuera del país de tropas nacionales;
- XIII. Conceder amnistias generales en los casos y del modo que prescribía la ley;
- XIV. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones;
- XV. Dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza y de ciudadanía, y conceder, según ellas, éstas últimas;
- XVI. Aumentar o disminuir por agregación o división los Departamentos que formaban la República.

A su vez el Congreso General tenía los siguientes impedimentos:

- 1.- Dictar ley o decreto sin la iniciativa, intervalos, revisiones y demás requisitos que exigiera la constitución y señalara el reglamento del congreso; siendo únicamente excepcionales de esta regla las expresas en el referido reglamento;

- 2.- Prescribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente;
 - 3.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular;
- A la ley sólo correspondía en esta línea establecer con generalidad, contribuciones o arbitrios;
- 4.- Dar a ninguna ley, que no sea puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tenga lugar directa ni indirectamente en casos anteriores a su publicación;
 - 5.- Privar ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales;
 - 6.- Reasumir en sí o delegar en otros por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.

El Poder Ejecutivo se depositaba en un Supremo Magistrado denominado Presidente de la República; el cual debía durar en su encargo ocho años. El Presidente de la República era elegido en junta del consejo y ministros, el senado y la alta Corte de Justicia, mediante una terna de individuos que debían presentar cada uno de ellos; en el mismo día, la terna era remitida a la Cámara de diputados, la que debía escoger a tres individuos de la terna propuesta, para remitirla a las juntas departamentales, quienes eligían finalmente a uno de ellos para ocupar el cargo de Presidente de la República.

Las principales facultades del Presidente de la República, eran:

- 1.- Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas;
- 2.- Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la nación;
- 3.- Hacer, con acuerdo del consejo, las observaciones que le parezca, a las leyes y decretos que el congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la tercera ley constitucional;
- 4.- Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del congreso;
- 5.- Resolver, con acuerdo del consejo, las excitaciones de que habla la segunda ley constitucional;
- 6.- Pedir al congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias;
- 7.- Resolver lo convoque la diputación permanente a sesiones extraordinarias, y señalar, con acuerdo del consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas;

- 8.- Negarse, de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, a que la diputación permanente haga la convocatoria para que sea citado por la diputación permanente;
- 9.- Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes;
- 10.- Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley;
- 11.- Nombrar a los gobernadores de los Departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo;
- 12.- Remover a los empleados diplomáticos, siempre que lo juzgue conveniente;
- 13.- Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del senado, y en estos últimos, a la de la cámara de diputados, según prescriban los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional;
- 14.- Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes;
- 15.- Intervenir en el nombramiento de los jueces o individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional;
- 16.- Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes;
- 17.- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior;
- 18.- Declarar la guerra en nombre de la nación, previo el consentimiento del congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes;
- 19.- Celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglando a las bases que le diere el congreso;
- 20.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolo a la aprobación del congreso antes de su ratificación;
- 21.- Recibir ministros y demás enviados extranjeros;
- 22.- Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de ésta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales;

- 23.- Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso que crea debérselos formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo;
- 24.- Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificas, breves y rescriptos con consentimiento del senado, si contienen disposiciones generales; oyendo a la Suprema Corte de Justicia, si se versan sobre asuntos contenciosos, y al consejo si fueran relativos a negocios particulares o puramente gubernativos;

En cualquier caso de retención deberá dirigir al sumo pontífice, dentro de dos meses a lo más, exposición de los motivos, para que, instruido su santidad, resuelva lo que tuviere a bien;
- 25.- Previo al concordato con la silla apostólica, y según lo que en él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos, que sean del patronato de la nación, con acuerdo del consejo;
- 26.- Conceder o negar, de acuerdo con el consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras resuelve;
- 27.- Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda;
- 28.- Providenciar lo conducente al buen gobierno de los Departamentos;
- 29.- Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del congreso;
- 30.- Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefija el congreso;
- 31.- Conceder, de acuerdo con el consejo, la naturalización, bajo las reglas que prescriba la ley;
- 32.- Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros y prorrogarles el término de la licencia;
- 33.- Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que sean sospechosos; y
- 34.- Conceder, de acuerdo con el consejo, privilegios exclusivos en los términos que establezcan las leyes.

El Presidente de la República, gozaba de las prerrogativas siguientes:

- I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del congreso general, en los casos no exceptuados en la tercera ley constitucional;
- II. Que no pudieran dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija al congreso general, en todo lo que está facultado para hacerlas;
- III. No podría ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge de presidente, sino en los términos que prescriban los artículos 47 y 58 de la tercera ley constitucional;
- IV. No podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta;
- V. No podía ser procesado sino previa la declaración de ambas cámaras, prevenida en el art.49, párrafo último de la tercera ley constitucional;
- VI. Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente; y
- VII. Elegir y remitir a las cámaras, oradores que manifestaran y apoyaran la opinión del gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del consejo, oportuna esta medida.

Por último, al Ejecutivo le estaba prohibido:

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

Mientras esté mandando las fuerzas, cesará toda su intervención en el gobierno, a quien quedará sujeto como general;
- II. Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar;
- III. Ocupar la propiedad de alguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3ero, artículo 2do, de la primera ley constitucional;
- IV. Salir del territorio de la República durante su presidencia, y un año después, sin el permiso del congreso;
- V. Enajenar, ceder o permutar ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional;
- VI. Ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento del congreso;

- VII. Imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones de ninguna especie, generales ni particulares;
- VIII. Hacer ejecutar los actos que prohibir los párrafos 4to, 5to, 6to, y 7mo, artículo 2do de la primera ley constitucional y el 5to artículo 45 de la tercera;
- IX. Impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales; y
- X. Impedir o turbar las reuniones del poder conservador o negar el cumplimiento a sus resoluciones.

El Poder Judicial contemplado por la Constitución de 1836, se ejerció por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y por los juzgados de primera instancia. La Corte Suprema de Justicia, se componía de once ministros y un fiscal; la elección de los ministros se realizaba de la misma forma que la de Presidente de la República. Las principales atribuciones concedidas a la Corte eran:

- I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se promuevan contra los miembros del supremo poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la segunda ley constitucional;
- II. Conocer de las causas criminales promovidas contra el presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, bajo los requisitos establecidos en la tercera ley constitucional;
- III. Conocer, desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el presidente de la República, y los secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros;
- IV. Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los gobernadores y magistrados superiores de los Departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes;
- V. Dirimir las competencias que se suscitan entre los tribunales o juzgados de diversos Departamentos o fueros;
- VI. Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno o por su orden expresa;
- VII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos;
- VIII. Conocer en todas las instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, y en los negocios civiles en que fueren demandados;

- IX. Conocer de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas contra la nación mexicana, en los términos que designara una ley;
- X. Conocer las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma Corte Suprema, por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos;
- XI. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los Departamentos;
- XII. Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los muy RR. arzobispos y RR. obispos de la República;
- XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación;
- XIV. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el supremo gobierno, o por los diputados, en el mismo ramo de la administración de Justicia;
- XV. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la cámara de diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente;
- XVI. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema;
- XVII. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los Departamentos, en los términos siguientes:

Los tribunales superiores de los Departamentos, formarán listas de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas; las pasarán en seguida al gobernador respectivo, quien en unión de la junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del Departamento, y hecha esta operación las devolverán a los mismos tribunales. Estos formarán de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstancialmente la aptitud y mérito de cada uno; remitida esta lista al supremo gobierno, podrá éste con su consejo, excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la nación; y pasada, por último, a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos.
- XVIII. Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia, hecho por los tribunales superiores de los Departamentos;
- XIX. Apoyar o contradecir las peticiones de indultos que se hagan a favor de los delincuentes;

- XX. Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la nación;
- XXI. Consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en negocios litigiosos; y
- XXII. Oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo 3ero, art. 2do de la primera ley constitucional.

Para concluir diremos que la Constitución de 1836 no previó una verdadera y efectiva división de poderes, ya que el Supremo Poder Conservador, era quien ejercía el control del poder político sobre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; existiendo si, una distribución del trabajo entre ellos, y no obstante que el Congreso Constituyente pretendió garantizar la libertad política del pueblo, la desigualdad en términos de poder entre los órganos del Estado, impediría que se alcanzara la libertad real y efectiva de los gobernados.

Las Bases de organización política de la República mexicana del 12 de junio de 1843, sancionadas por Antonio López de Santa-Anna, y convocadas por don Nicolás Bravo, suprimieron al Supremo Poder Conservador; y otorgaron mayores facultades al ejecutivo. Las Bases de organización política, que crearon la segunda República Centralista, contemplaba el principio de división de poderes al establecer en su artículo 5 lo siguiente: "La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación, y se divide para su ejercicio, e legislativo, ejecutivo y judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo."

El Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado, que se denominaba Presidente de la República y que duraría 5 años en sus funciones. Eran obligaciones del presidente: Guardar la Constitución y las leyes, y hacerlas guardar por toda clase de personas, sin distinción alguna; y auxiliar a los tribunales, para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales. Además, al Presidente de la República le correspondía:

- I. Publicar y circular las leyes y decretos del congreso nacional, y del senado en su caso;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho;
- III. Nombrar con aprobación del senado, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, y removerlos libremente;
- IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas;
- V. Decretar que se convoque al congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse;

- VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las bases y las leyes:
- VII. Expedir los despachos a todo empleado público, cuando por la ley no deba darlos otra autoridad:
- VIII. Suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y Hacienda, infractores de sus órdenes. Si creyere que se les deba formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo:
- IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacerse que exija la responsabilidad a los culpables:
- X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviera noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia; hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público, y pedir noticia del estado de ellas, cada vez que lo crea conveniente:
- XI. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos, a los que desobedecieren sus órdenes o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes:
- XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes:
- XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda:
- XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en forma que dispongan las leyes:
- XV. Formar los aranceles de comercio, con sujeción a las bases que diere el congreso:
- XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del congreso antes de su ratificación:
- XVII. Admitir ministros, y demas enviados y agentes extranjeros:
- XVIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del congreso:
- XIX. Conceder el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios, o decretar su retención. Esta facultad la usará, con acuerdo del congreso, cuando se versen sobre asuntos generales, con audiencia del consejo, si son sobre negocios particulares, y con la de la Corte de

Justicia, si versaren sobre puntos contenciosos. No se extiende dicha facultad a los breves sobre materias de penitenciaria, que, como dirigidos al fuero interno, no estarán sujetos a presentación:

- XX. Hacer dentro de treinta días, observaciones con audiencia del consejo, a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación: este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla, este artículo, concluyan estando ya cerradas las sesiones del congreso, dirigirá el gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término, sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora:
- XXI. Declarar la guerra en nombre de la nación, y conceder patentes de corso;
- XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, conforme a los objetos de su institución;
- XXIII. Conceder cartas de naturalización;
- XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella;
- XXV. Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los individuos del consejo y de los gobernadores de los Departamentos;
- XXVI. Conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley;
- XXVII. Conceder privilegios exclusivos, conforme a las leyes, a los inventores, introductores o perfeccionadores de algun arte o industria útil a la nación;
- XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios, en los términos y con las circunstancias que prescriben las leyes;
- XXIX. Nombrar oradores del seno del consejo, que concurran a las cámaras cuando lo estimare conveniente, para manifestar o defender las opiniones del gobierno; y
- XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

El Presidente de la República, tenía las prohibiciones siguientes:

- I. Mandar en persona la fuerzas de mar o tierra, sin previo permiso del congreso. El presidente cesará en el ejercicio de sus funciones mientras mande las tropas, y solo será reputado como general en jefe;
- II. Salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después sin permiso del congreso;
- III. Separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los supremos poderes, sin permiso del cuerpo legislativo;
- IV. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la República; y
- V. Ejercer ninguna de sus atribuciones, sin la autorización del Secretario del despacho del ramo respectivo.

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de diputados se componía de diputados elegidos por los Departamentos y la misma se renovaría por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores se integraba por setenta y tres individuos; los integrantes de la Cámara eran elegidos en dos tercios por las asambleas departamentales, y el otro por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. La Cámara se renovaba por tercios cada dos años. El Congreso tenía las siguientes atribuciones:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia;
- II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse;
- III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior;
- IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y los de los Departamentos;
- V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de la milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo a cada Departamento, y dar reglamentos y Ordenanzas para su servicio y organización;
- VI. Designar cada año el maximum de milicia activa que el ejecutivo pueda poner sobre las armas;
- VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla;
- VIII. Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, prefijando bases y designando garantías;
- IX. Aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras;

- X. Aprobar, para su ratificación, los concordatos celebrados con la silla apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la nación;
- XI. Decretar la guerra por iniciativa del presidente, aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso;
- XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio;
- XIII. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, decretar un sistema general de pesos y medidas;
- XIV. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida de tropas nacionales fuera del país;
- XV. Conceder indultos generales y amnistias cuando el bien público lo exija;
- XVI. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos; aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones;
- XVII. Reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases;
- XVIII. Ampliar las facultades del ejecutivo con sujeción al art. 198, en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de sedición tan grave, que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada cámara; y
- XIX. Dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos Departamentos, por iniciativa del presidente de la República.

A su vez, el Congreso tenía los siguientes impedimentos:

- I. Derogar ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y afectos perjudiciales a la industria nacional, sin el consentimiento previo de los dos tercios de las asambleas departamentales;

- II. Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de alguna especie, directa ni indirectamente;

A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos;

- III. Dar a ninguna ley efecto retroactivo; y

- IV. Suspender o minorar las garantías individuales, si no es en los casos y modo dispuestos en el art. 198.

Las Bases de organización política de 1843, establecían que, el Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y en los jueces inferiores de los Departamentos. La Corte se componía de once ministros y un fiscal, y sus principales atribuciones eran:

- I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quines el congreso o las cámaras declare con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos;
- II. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reato solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia;
- III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República;
- IV. Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el supremo gobierno;
- V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzca a un juicio verdaderamente contencioso;
- VI. Conocer también en todas instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la nación;
- VII. Conocer de las causas llamadas de almirantazgo, presas de mar y tierra y crímenes cometidos en alta mar;
- VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos;
- IX. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte, por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos;
- X. Dirimir las competencias que se suscitan entre los tribunales y juzgados de diversos Departamentos o fueros;
- XI. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los Departamentos;
- XII. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los Departamentos. Mas si convinieren a la parte, podrá interponer el recurso ante el tribunal del Departamento más inmediato, siendo colegiado;
- XIII. Conocer de los recursos de fuerza de los M. RR. arzobispos y RR. obispos, provisoros y vicarios generales, y jueces eclesiásticos; mas si convinieren a la parte, podrá

introducirlo ante el tribunal del mismo Departamento, siendo colegiado, o ante el más inmediato que lo sea;

- XIV. Dir las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente; y
- XV. Nombrar todos los dependientes y subalternos de la misma Corte, a los que expedirá despachos el presidente de la República.

La Suprema Corte estaba impedida constitucionalmente para:

- I. Hacer reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales, que alteren o declaren las leyes; y
- II. Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la nación, o de los Departamentos.

Consideramos que las Bases de organización política de 1843, establecieron un equilibrio entre los poderes estatales al delimitar las funciones de cada uno de los órganos de poder político; exceptuando, la injerencia que tenía el ejecutivo al participar en el proceso de elección de los senadores, al igual que se le reconocía al poder Judicial de intervenir en el mismo proceso.

La elección del Presidente de la República, y la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hacía por vía de elección indirecta a través de las asambleas departamentales, cuyos miembros diputados y vocales, eran elegidos por los electores secundarios, quienes a su vez, habían sido elegidos por los electores primarios; quines a su vez, habían sido votados por los ciudadanos en número de 500 por cada uno de los electores. Así, mediante un complejo sistema electoral se elegía al titular del poder ejecutivo y a los miembros del poder judicial, destacándose el poder político que ejercían las asambleas departamentales en los asuntos del centro.

La acta constitutiva y de reformas de 1847, promulgada en la ciudad de México el 18 de mayo del mismo año en plena guerra con los Estados Unidos, hacía volver a la Nación mexicana al camino del federalismo, tras la dolorosa pérdida de Tejas, Nuevo México y al alta California, auspiciada en gran parte por el centralismo del poder estatal.

Así, la acta constitutiva y de reformas del 18 de mayo de 1847, reestablecía el federalismo que había sido sustituido por la constituciones de 1836 y la de 1843, y que consagraba la acta constitutiva y la Constitución del año de 1824. En medio de una crisis política y social que asolaba a México, surgió la segunda República Federal, que abarcó del 22 de agosto de 1846 al 20 de abril de 1853, y cuyos principios de carácter federalista contenía el acta constitutiva de 1847. Los principios que en materia política contenía dicha acta eran los siguientes:

Primero.- Que en los Estados que componian la Unión Mexicana, recobraban su independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la acta y Constitución de 1824;

Segundo.- Los Estados continuaban asociados, conforme al pacto político que constituyeron el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos; y

Tercero.- Que la acta Constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, formaban la Única Constitución Política de la República.

A su vez, se hicieron sustanciales reformas a la Constitución de 1824, entre las que se encontraban las siguientes:

a) Se estableció la ciudadanía a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que contaran con veinte años de edad, con modo honesto de vivir y que no hubiera sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante;

b) Era derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la guardia nacional;

c) Se aseguraban los derechos del hombre reconocidos por la Constitución, mediante una ley que fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozaban todos los habitantes de la República, y que establecería los medios de hacerlas efectivas;

d) Eran Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron nombrados después conforme a ella. Además se erigió el nuevo Estado de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros estados al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las legislaturas de esos Estados dieran su consentimiento;

e) La ciudad de México como Distrito Federal, tenía voto en la elección del presidente, y nombraría dos senadores;

f) Por cada 50,000 almas o por una fracción que pase de 25,000 se elegiría un diputado al Congreso General;

g) Además de los senadores que cada Estado elegía, había un número igual al de los Estados, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de diputados;

h) Se derogaron los artículos de la Constitución de 1824 que establecieron el cargo de vicepresidente de la República;

i) Por medio de leyes generales se arreglarían las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa;

j) Sobre los objetos sometidos al poder de la Unión, ningún Estado tenía otros derechos que los expresamente fijados en la

Constitución, ni otro medio legítimo de intervención en ellos, que el de los poderes generales que la Constitución de 1824 establecía;

k) Los poderes de la Unión derivados de la Constitución, se limitaban sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella, sin que se entendieran permitidas otras por falta de expresa restricción;

l) Toda ley de los Estados que atacara la Constitución o las leyes generales, sería declarada nula por el Congreso; pero esa declaración sólo podía ser iniciada en la Cámara de Senadores;

m) Los Tribunales de la federación ampararían a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedieran la Constitución de 1824 y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivara; y

n) En ningún caso se podían alterar los principios que establecían la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular Federal, y la división tanto de los poderes generales, como la de los Estados.

Al renunciar Manuel María Lombardini, al cargo de presidente de la República dejó el poder en manos del dictador Antonio López de Santa Anna, quien gobernaría por última vez al Estado Mexicano, del 20 de abril de 1853 al 12 de agosto de 1855. Al asumir el poder, Santa Anna como primera medida publica un decreto fijando las bases para la administración de la República hasta que se promulgara una nueva Constitución. Su gobierno se caracterizó por el empleo excesivo de la fuerza en contra de las libertades y vida de los ciudadanos; la conversión de los Estados en Departamentos; el apoyo que dió dictadura a los intereses y privilegios del clero, además de la venta de la mesilla a los Estados Unidos. El triunfo de la revolución de Ayutla obliga a Santa Anna a dimitir el poder, y trae de nueva cuenta a los liberales al poder, cuyos ideales comprendían no sólo reformas de carácter político, como el sistema federal, sino también la reforma social, que comprendía la igualdad ante la ley, la separación del Estado y la Iglesia, poniendo en circulación las riquezas que ésta había acumulado.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, aprobada el 5 de febrero y promulgada el 12 de febrero del mismo año, por el entonces presidente de la República Ignacio Comonfort, constituyó a la República Mexicana bajo la forma de gobierno republicana, democrática, representativa y popular. En lo relativo a la división de poderes, el artículo 50 disponía: "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."

El poder legislativo se depositaba en una asamblea que se denominaba Congreso de la Unión. El Congreso se componía de representantes, diputados, electos en su totalidad cada dos años. Se nombraba un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una

fracción que pasara de veinte mil. El Congreso tenía cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre; y el segundo del 1ero. de abril al día último de mayo. A la apertura de sesiones asistía el Presidente de la República, y pronunciaba un discurso en el que manifestaba el estado que guardaba el país.

El Congreso de la Unión poseía las siguientes facultades:

- I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión federal, incorporándolos a la nación;
- II. Para erigir los Territorios en Estado cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados;
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación;
- VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales;
- VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo;
- VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas;
- X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil;
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
- XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional;

- XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo;
- XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y tierra;
- XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación; y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República;
- XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República;
- XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicios;
- XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional; reservando a las ciudades que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;
- XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;
- XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía;
- XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos;
- XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas;
- XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;
- XXV. Para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación;
- XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios ominentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora;
- XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias;
- XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes;

- XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley; y
- XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

El poder Ejecutivo de la Unión, se depositaba en un solo individuo que se denominaba Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La elección de presidente era directa y en escrutinio secreto (Resalta el hecho de que se prohibía a quien pretendía ser presidente, el pertenecer al estado eclesiástico). El presidente duraba en su encargo 4 años, y sus facultades constitucionales eran:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recesos de la diputación permanente;
- IV. Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda;
- V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;
- VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del art. 72;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión;
- IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso;
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndose a la ratificación del congreso federal;
- XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras;
- XII. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente;

- XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación; y
- XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

El ejercicio del poder Judicial de la Federación se depositaba en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de Distrito y Circuito. La Suprema Corte se componía de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia duraba en su encargo seis años, y su elección era indirecta.

A los tribunales de la federación correspondía conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;
- II. De las que versen sobre derecho marítimo;
- III. De aquéllas en que la federación fuera parte;
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados;
- V. De las que se susciten entre y uno o más vecinos de otro;
- VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; y
- VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

Además, conocía de las controversias que se suscitaran de un Estado con otro, y de aquéllos asuntos en que la Federación fuere parte. Correspondía también, dirimir las competencias que se suscitaran entre los tribunales de la federación; entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

Resulta importante destacar, lo que disponía el artículo 101 de la Constitución política de 1957, y que recogió la Constitución de 1917, toda vez que se estaban haciendo valer, mediante una norma constitucional, los derechos subjetivos públicos de los gobernados; impidiéndose así, violaciones a los mandamientos del orden jurídico constitucional en aras de una auténtica división de poderes.

El citado precepto constitucional rezaba: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales;

- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que inviulan la esfera de la autoridad federal."

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada por Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista y titular del Poder Ejecutivo el 5 de febrero de 1917, estableció el principio de la división de poderes en su artículo 49, que a la letra decía: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29."

Actualmente se ha agregado el dispositivo constitucional citado lo siguiente: "... En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

El proyecto del artículo 49, que propuso el Jefe del ejército constitucionalista Venustiano Carranza relativo a la división de poderes, fué redactado en la forma que finalmente se aprobó.

En la 45ava sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 16 de enero de 1917, con una asistencia de 149 diputados, la 2a comisión expuso a la Asamblea Constituyente el siguiente dictamen, mismo que reproducimos íntegramente:

"Ciudadanos diputados: La 2a Comisión de Constitución había dejado pendiente de presentar el dictamen sobre el artículo 49 del proyecto, por hacer dicho artículo referencia al 29, y ser notorio que primero debería estar aprobado éste para conocer todo el alcance del citado artículo 49. Como ahora ya está aprobado el segundo, la Comisión pasa a dictaminar sobre el referido artículo 49.

Trata éste de la división de poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo ha el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo.

No obstante la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al Departamento Judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia.

Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.

Las mismas razones, por todos conocidas que desde hace siglos se han dado para la división de dichos poderes, implican la prohibición más absoluta de la reunión, en una sola persona, de dos de ellos. La conveniencia de la deliberación, discusión y representación de las diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de sus leyes, circunstancias aquéllas que suponen una colectividad que ejerce el Poder Legislativo, forzosamente impone la prohibición de que dicho Poder resida en un solo individuo.

Las dos últimas reglas tienen una excepción y son el conjunto de casos de que habla el artículo 29, porque en ellos puede otorgarse al Ejecutivo la Facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para el de tribunales también especiales y procedimientos propios para la situación anormal a que dicho artículo se refiere; también en este caso el artículo 29 puede suceder que los tribunales especiales referidos se constituyan para la muy expedita y rápida aplicación de la ley, por autoridades auxiliares del Poder Ejecutivo. Y en todos estos casos vienen, por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en el personal de un Poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29, la vigilancia de la Comisión Permanente, y por un tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se establecía.

Por lo expuesto, la Comisión propone a la honorable Asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos...

La noche del miércoles 17 de enero de 1917, se realizó la votación del artículo 49, resultando a favor 143 votos, y en contra 13. Momentos antes, en uso de la palabra el C. Diputado fajardo, se había opuesto a que se aprobara el proyecto del Ejecutivo relativo a la división de poderes, otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión de conformidad a lo dispuesto por el artículo 29, en los siguientes términos:

"Considero que hay una contradicción entre lo que afirma la Comisión, respecto a que no se pueden depositar o reunir más de dos poderes en una sola persona o en un solo individuo o corporación, después de afirmar que el Legislativo puede reunirse o puede depositarse en el Ejecutivo cuando concurren las circunstancias especificadas en el artículo 29. Haciendo un pequeño estudio comparativo entre la Constitución de 1857 y la nueva Constitución que se diseña en el proyecto del Primer Jefe, acerca de las facultades tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso, se viene en conocimiento de que, según la Constitución de 1857, el Poder Ejecutivo no tenía mayores facultades, y, por no tenerlas, siempre se las abrogaba y establecía de esta modo la dictadura.

Ahora bien, conforme al proyecto presentado por el ciudadano Primer Jefe, tenemos estas diferencias: que el Congreso solamente puede estar reunido una sola vez al año y sólo por cuatro meses; que la Comisión Permanente, según el sentir general de la Asamblea, aunque no recuerdo si está ya aprobado el artículo correspondiente, no podrá reunir extraordinariamente al Congreso, y el mismo presidente gozará de un veto efectivo en la formación de las leyes. Además, según el artículo 29, en caso de invasión o

perturbación grave del orden público, el Ejecutivo podrá, con anuencia del consejo de ministros, suspender las garantías individuales, que puede suspenderse hasta aquélla que asegura la vida del hombre, garantía que no estaba suspendida según la Constitución de 57. He hecho notar esto para establecer que no es admisible que el Poder Legislativo pueda reunirse alguna ocasión en el Poder Ejecutivo, no obstante las circunstancias extraordinarias a que se refiere el artículo 29. El artículo 29 dice que... Yo creo, señores diputados, que el Congreso, es decir, los miembros del Congreso, no traen a éste la facultad de poder delegar su mandato, es decir, la de poder entregar sus funciones al Poder Ejecutivo, cualesquiera que sean las circunstancias que se presenten.

Podrán permitir al Ejecutivo -continúa diciendo Fajardo- ciertas libertades, podrán darle facultades extraordinarias, pero no se puede admitir, constitucionalmente hablando, que el Ejecutivo pueda asumir los dos poderes, y bien sabido es que hay división entre los poderes; es decir, que hay un Poder que sanciona cuando legisla y que hay un Poder que ejecuta.

Si pudiéramos concebir que el Poder Legislativo y el Ejecutivo estuvieran en una sola persona, sería tanto como sancionar en la Constitución la dictadura, y eso no ha estado en la mente de ninguno de nosotros, a menos, yo lo creo, y por eso he venido a hacer uso de la palabra, precisamente para decir de una manera clara, que yo no estoy conforme, que yo votaré en contra del artículo 49, por establecer que el Poder Legislativo pueda depositarse en el Ejecutivo, aún en los casos extraordinarios del artículo 29. Si el Poder Ejecutivo, conforme al proyecto de Constitución presentado por el ciudadano Primer Jefe ya todo el poder suficiente para poder hacer efectivas sus funciones para ser fuerte, para no estar obstruido por el Legislativo, no veo la necesidad de que se diga en el artículo 49 que el Poder Legislativo podrá reunirse en un momento dado en manos del Ejecutivo. El Ejecutivo tiene facultades extraordinarias, puede tenerlas conforme al artículo 29, y más aún de las que establece la Constitución del 57, puesto que podrá suspender todas las garantías que la Constitución otorga al hombre, al ciudadano, inclusive aquella que asegura la vida, conforme al mismo proyecto. El Poder Ejecutivo tiene acción efectiva en la formación de las leyes, puesto que solamente con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, podrá tener efecto una ley y podrá hacerse que se publique. Además, el Congreso no estará obstruyendo al Ejecutivo, porque sólo una vez al año podrá estar funcionando; la Comisión Permanente no convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, no le suscitará ningunas dificultades; yo no veo el motivo, no veo la razón suficiente, la necesidad que el Ejecutivo disfrute todavía de mayores facultades, de que tenga un poder más omnimodo.

En nuestros anales constitucionales hay el precedente de que el mejor presidente que ha tenido la República, según el docto señor licenciado Macías, y que fue el señor Juárez, hemos oído por boca del mismo letrado, que el señor Juárez siempre gozó de facultades extraordinarias; que nunca se atuvo a la Constitución de 1857 y que él consideró que un Ejecutivo débil, frente a un Legislativo, no era posible que gobernara constitucionalmente y, en consecuencia, estuvo siempre investido de facultades extraordinarias, que el Congreso no le puso otra limitación que la

de salvar la integridad y la independencia nacionales, salvar el Gobierno republicano establecido por la Constitución y los principios de las Leyes de Reforma. Con eso cumplió el presidente benemerito. ¿Pero nosotros creemos que pueda haber en el país muchos presidentes como él? ¿Creemos que siempre el Ejecutivo estará en manos de una persona que haga uso de sus facultades extraordinarias? ¿Creemos que cuando esté en sus manos el Poder Ejecutivo no abuse? Y sobre todo, ¿es admisible, es racional que los diputados crean que el pueblo no solo les dá poder para legislar, sino también para poder delegar su mandato? ¿Es delegable el mandato de diputado? ¿Se puede entregar a otra persona? En mi concepto, creo que no habrá un caso posible; esto, conforme en que el presidente, con arreglo a la parte segunda, tenga las facultades extraordinarias que allí se le conceden; pero de allí a que se le delegue el poder de legislar, de ninguna manera lo admito; en consecuencia, yo desearia que nuestra soberania contestara sobre este punto, del mismo modo que los legisladores de Massachusetts lo hicieron cuando votaron la Constitución de aquel Estado. Ellos fijeron: queremos la division de poderes, porque queremos que en Massachusetts gobierne la ley y no los hombres." Concluyó diciendo el C. Diputado Fajardo.

El principio de division de poderes, que consagra nuestra Ley fundamental en su artículo 49, se encuentra inmerso del predominio del Ejecutivo, sobre el Legislativo y Judicial. De lo que resulta que la separación de poderes no sea absoluta, siendo la propia Constitución la que establece excepciones mediante la cuales un poder realiza funciones que, en principio, corresponde a otro órgano de poder, así como también encontramos la coordinación de dos o más poderes en forma conjunta. De la lectura del artículo 49, se advierte que, el Ejecutivo posee facultades extraordinarias para legislar, realizando así funciones que formalmente corresponderian al Poder Legislativo, trastocándose el equilibrio entre los Poderes Federales. Dichas excepciones son las establecidas en los artículos 29 y 131 de la Constitución. El artículo 29 dispone: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Nos preguntamos ¿hasta qué punto es válido, otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal? ¿Por qué no se contempla que el Poder Legislativo, conserve la facultad de legislar en situaciones de emergencia, mediante el establecimiento de un procedimiento sumario? La existencia de disposiciones constitucionales como el artículo 29, trastocan el principio con el propio artículo 49 constitucional, debiéndose respetar el principio de que no se podrán reunir dos o más de los Poderes

Federales en una sola persona o corporación, y lograr así, la idea de un equilibrio, de frenos y contrapesos recíprocos entre los órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Congreso Constituyente de 1917, es el artífice de que se hayan otorgado más prerrogativas al Ejecutivo, en detrimento del principio de división de poderes que inspira a nuestra Ley Fundamental. Ello es explicable atendiendo a la tradición histórica del predominio del Ejecutivo mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias, reduciendo la intervención del Congreso y del Poder Judicial en la toma de decisiones fundamentales. Al respecto refiere Marquet Guerrero (64), "Son varias las causas del desproporcionado poder del jefe del ejecutivo sobre los otros dos órganos estatales: el abuso de las excepciones que las constituciones han establecido o las indebidas interpretaciones de las mismas, reformas constitucionales, una creciente intervención del Estado en la vida económica en donde se requieren decisiones más técnicas y rápidas, así como factores que pueden considerarse sociopolíticos."

Originalmente la Constitución de 1857 estableció una separación bastante marcada entre las funciones del Legislativo y las del Ejecutivo, con un predominio del primero; tras la guerra de Reforma y la intervención Francesa, época en la que se tuvieron que otorgar facultades exclusivas al titular del Ejecutivo. Juárez, el 8 de diciembre de 1867, ante el Congreso, se refirió a la necesidad de hacer reformas a la Constitución, para que se otorgaran prerrogativas al Ejecutivo.

Durante el porfiriato -expresa Marquet Guerrero- (65) la Constitución fué reformada en numerosas ocasiones, la última en 1904 elevando a seis años el período presidencial y estableciendo nuevamente la vicepresidencia. Además, el Congreso, sin expresa reforma constitucional, fue cediendo facultades al Presidente de la República, hasta convertirse en un instrumento dócil y tolerante, rompiéndose el delicado equilibrio logrado en 1874, y concentrando casi todo el poder nacional en el Presidente de la República, siendo uno de los aspectos más ostensibles de la concentración, la delegación de facultades legislativas fuera del período de emergencia. Se autorizó así a Benito Juárez en 1871, a Lerdo de Tejada en 1872 y al Presidente Díaz en numerosas ocasiones, expidiéndose así un gran número de ordenamientos; además la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, siguiente a Ignacio L. Vallarta, consolidó esta transformación del espíritu del artículo 50 constitucional en varias ejecutorias, esgrimiéndose el argumento de que la prohibición establecida en ese precepto, se refería a la fusión de uno de los tres poderes en los otros dos, o siquiera en uno de ellos de modo permanente; finaliza diciendo Marquet.

Regresando a la Constitución de 1917, destaca el hecho de que en fecha 28 de marzo de 1951, se reformó el artículo 49 constitucional, dándosele facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar de conformidad a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 132. El citado precepto dispone: "...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar,

64.- Porfirio Marquet Guerrero, op. cit., pág. 168.

65.- Idem; pág. 169.

disminuir o suprimir la cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida." Consideramos innecesario haber otorgado al Ejecutivo, las facultades extraordinarias que establece el artículo 131, toda vez que el artículo 73, en sus fracciones VII, IX, X y XXX ya establecía facultades al Congreso para legislar en esas materias, resultando así, una pérdida de poder del Legislativo, para fortalecer al Ejecutivo en detrimento de la separación de poderes, acordada por el Poder Constituyente. No obstante ello, no debemos perder de vista, que, es consecuencia directa de la mancuerna Ejecutivo- Partido Revolucionario Institucional (antes Partido Nacional Revolucionario, y posteriormente Partido de la Revolución Mexicana), ya que al estar integrado el Congreso de la Unión, por Diputados y Senadores de extracción priista en su inmensa mayoría, siendo además que muchos de ellos, han sido designados candidatos a dichos puestos directa o indirectamente por el Presidente de la República, y en agradecimiento o por temor a su investidura y poderío, aprueban todo y cuanto proyecto envía el Ejecutivo, subestimando su autonomía y relegando a un nivel menor su calidad de Supremo Poder de la Federación; incumpliendo así, con el deber moral que se le debe al pueblo de México, quien ha delegado el ejercicio de su soberanía en el Poder Legislativo.

Nuestro Supremo Poder Judicial Federal, lamentablemente ha ido perdiendo poder político frente al Ejecutivo. Prueba de ello es el aumento de facultades jurisdiccionales de la Administración Pública (las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Fiscal de Federación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Tribunales de lo Contencioso Administrativo), cuando La Función de decir el derecho y por lo tanto de impartir justicia, debe estar en manos de un poder distinto al poder de autoridad, que ha emitido el acto que ocasiona una molestia o perjuicio al derecho público subjetivo de la persona física o moral de que se trate; poniendo en riesgo la libertad política de los gobernados, lo que puede traer consigo un abuso de poder del Ejecutivo.

El texto original del artículo 96 de la Constitución decía: "Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren, cuando menos, las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley electoral respectiva. Si no se obtiene mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos." Aún y cuando no compartimos la idea de que los titulares de un poder sean designados por otro, atentaba menos, que como hoy lo hace el mismo artículo, en razón de la enmienda sufrida en fecha 20 de agosto de 1928, mediante la cual se otorga (erróneamente) al titular del Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de

Justicia con aprobación del Senado. Hemos sido testigos de nombramientos al cargo de Ministros, de personalidades de la Administración Pública sin experiencia judicial alguna o casi nula, habiendo personas capaces y brillantes en el interior del Poder Judicial Federal, con merecimiento a ocupar tan dignos cargos. Lo que resulta imposible dada la facultad de otorgar dicha prerrogativa al Ejecutivo. Creemos firmemente, en que debería ser el propio pueblo, quien en ejercicio de su soberanía designe a los titulares del Poder Judicial Federal, previa terna que se elabore por el propio Poder, y por vía de elección directa, pero sin enarbolar ideales partidistas de ninguna índole, y atendiendo exclusivamente a cualidades personales y profesionales.

La Constitución de 1917 dió al Ejecutivo mayor fuerza de la que tenía al amparo de la Constitución de 1857, sin embargo, han sido las enmiendas posteriores aprobadas por el Congreso de la Unión, y por la mayoría de las legislaturas de los Estados, las que han roto el equilibrio original entre los órganos del Estado, en favor del Ejecutivo.

Estaremos constantemente atentos, a que en nuestro México, siempre exista un absoluto respeto a las libertades políticas de sus ciudadanos, basado en un equilibrio entre los poderes estatales. Evitando así, lo que percibió Montesquieu en 1748 al decir, en su obra magistral "Del espíritu de las leyes" lo siguiente: "Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, por que puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente." "No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor."

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En el Estado Mexicano, el poder político se nos presenta como la actividad desplegada por los órganos ejecutivo, legislativo y judicial; actividad que se encamina a la satisfacción de los intereses de la colectividad. No obstante la tricotomía en la que se divide el poder político, la fuerza y hegemonía del ejecutivo sobre los poderes restantes, es la resultante de nuestra tradición política, y la práctica reiterada de nuestros ordenamientos jurídico-constitucionales de otorgar al ejecutivo funciones que formalmente corresponderían al Congreso de la Unión y al Poder Judicial Federal.

El poder político en México, se encuentra debidamente legitimado en la Constitución Política de 1917, en ella se sientan las bases para adoptar la forma de gobierno republicana, democrática y federal. El origen de toda acción gubernativa es la constitución, en su espíritu se halla imbibido la libertad política de sus súbditos; además, se organizan las funciones y órganos del poder público (parte orgánica).

Hablar de detentación del poder de autoridad en nuestro país, es hacer referencia a la indisoluble y atemporal mancuerna PRI-Gobierno. Considero que no es válido hablar de democracia mexicana, ésta no existe, es falacia, es utopía. No se pretende crear polémica en un tema que por sí solo lo es. Por lo que diremos únicamente, que, el fundamento y legitimación del poder político, nada tiene que ver con la oligarquía del partido oficial, por lo tanto, y en consecuencia; mientras no se adquiera la educación política necesaria para defender el ideal democrático que constitucionalmente el Congreso Constituyente nos legó, en México no habrá credibilidad y sustento legítimo del poder, y correlativamente no existirá una auténtica y efectiva división de poderes, que actúe como contrapesos y frenos entre el legislativo, ejecutivo y judicial; poniéndose en riesgo los ideales de libertad política que preconiza nuestra Constitución Política.

Finalmente, espero que se haya cumplido el cometido de la obra, es decir, que se adquiera conciencia de lo que significa que todo poder político, expresado en cualquier forma de gobierno, encuentre en la norma constitucional (constitucionalismo) su fundamento y organización; mediante un celoso apego a la ley, y como bandera enarbole y transmita el respeto a las libertades políticas de quienes las han depositado tan encomiosa y digna función; basándose indefectiblemente en una real división de poderes.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla, S.A. de C.V. México, primera edición. 1983.
- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa, S.A. México, tercera edición. 1988.
- BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, AGUSTIN. Teoría de la Democracia. Ed. Jus. México, tercera edición. 1988.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Derecho Constitucional. Ed. Tecnos, S.A. Madrid. 1965.
- BOBBIO, NORBERTO. El futuro de la Democracia. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A de C.V. México, Segunda reimpresión. 1991.
- BOBBIO, NORBERTO Y BOVERO MICHELANGELO. Origen y Fundamentos del Poder Político. Ed. Grijalbo, S.A. México, Segunda edición. 1985.
- BORJA, RODRIGO. Derecho Político y Constitucional. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, segunda edición. 1991.
- BURDEAU, GEORGES. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editora Nacional, Madrid, decima octava edición. 1981.
- BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, octava edición. 1991.
- BURGOA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. S.A. México, vigésimo octava edición. 1991.
- BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S.A. México, vigésima primera edición. 1988.
- DELGADO DE CANTU, GLORIA. Historia de México. Ed. Alhambra Mexicana, S.A. de C.V. Primera edición. 1987.
- DE DINA, RAFAEL Y DE PIÑA VAKA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S.A. México, décimoquinta edición. 1988.
- FINLEY, MOSES. El nacimiento de la Política. Ed. Grijalbo, S.A. México, primera edición. 1990.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. S.A. México, vigésimoséptima edición. 1988.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S.A. México, trigésimoséptima edición. 1985.
- GOMEZ, PABLO. Democracia y crisis política en México. Ediciones de Cultura Popular. México. Primera edición. 1976.
- GONZALEZ URIBE, HECTOR. Teoría Política. Ed. Porrúa, S.A. México, sexta edición. 1987.

- HELLER, HERMAN. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, 1a. edición. 1942.
- ILDARRAZ BENIGNO Y ZARZA MENSAQUE ALBERTO. Curso de Derecho Constitucional Administrativo. Ediciones Macchi. Buenos Aires 1a. Edición. 1986.
- JELLINEK, GEORGE. Teoría General del Estado. Ed. Compañía Editorial Continental, S.A. México, 2a. Edición. 1958.
- KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México, 2a. Edición. 1979.
- LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano. Norgis Editores, S.A. México, 5a. Edición. 1959.
- LEFF, GLORIA. El Estado Mexicano. Ed. Nueva Imagen, S.A. México. 1a. Edición. 1982.
- LEGON, J. FAUSTINO. Tratado de Derecho Político General, Volumen II. Ed. Ediar, S.A. Buenos Aires. 1961.
- LINZ, J. JUAN. La quiebra de las democracias. Ed. Patria, S.A. de C.V. México, primera edición. 1990.
- LOEWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución. Ed. Ariel. Barcelona, segunda edición. 1982.
- MARQUET GUERRERO, PORFIRIO. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. UNAM. México, 1a. Edición. 1975.
- MONTENEGRO, WALTER. Introducción a las doctrinas político económicas. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. México, 2a. Edición. 1975.
- MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Ed. Porrúa, S.A. México, octava edición. 1990.
- OVILLA MANDUJANO, MANUEL. Teoría Política. Edl Gloman. S.C. México, 4a. Edición. 1987.
- POSADA, ADOLFO. Tratado de Derecho Político, Volumen I. Ed. Librería General de Victoriano Suárez. España, quinta edición. 1935.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A. México, vigésimaprimer edición. 1987.
- RODRIGUEZ ARAUJO OCTAVIO. La reforma política y los partidos en México. Ed. Siglo veintiuno editores. México, primera edición. 1979.
- SABINE, H. GEORGE. Historia de la Teoría Política. Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, novena reimpresión. 1984.
- SANCHEZ AGESTA LUIS. Principios de Teoría Política. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, séptima edición. 1990.

- SANQUINETTI, HORACIO. Curso de Derecho Político. Ed. Astrea. Buenos Aires, tercera edición. 1988.
- SARRIA FELIX. Derecho Administrativo. Ediciones Assandri. Argentina, cuarta edición. 1961.
- SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución. Ed. Nacional, S.A. Madrid, primera edición. 1982.
- SMITH, B. PETER Y PETERSON F. MARK. Liderazgo, Organizaciones y Cultura. Ediciones Pirámide, S.A. Madrid, primera edición. 1991.