

85.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

Wilson dice que la Constitución Federal fué uno de los impulsos mayores para promover la realización de la nacionalidad Norteamericana y borrar las características provinciales, los provincialismos. No hay pues, realmente un Estado Federal sino un Estado Unitario. Lo que se encuentra en el Estado Federal Norteamericano no son dos gobiernos sino un gobierno doble, una de cuyas partes atiende y soluciona los problemas generales y la otra dedica su atención a los locales. A pesar de lo anterior, en la Constitución Norteamericana hay principios que nos indican la indestructibilidad del sistema Federal o sea que la descentralización es indestructible.

PRINCIPIOS DEL SISTEMA FEDERAL NORTEAMERICANO:

1o.- Bencansa en la idea de una Constitución escrita y rígida, porque de otra manera no es posible fijar las competencias entre las provincias y el Estado Federal. La Constitución constituye un equilibrio de la descentralización, intervienen el gobierno y las entidades Federativas, incluso para reformar la Constitución.

2o.- El gobierno Federal tiene facultades expresas, la Constitución fija las facultades que le corresponden y no tiene ninguna otras, por los que todas las que no le están conferidas por la Constitución se entienden reservadas a los Estados.

3o.- En la esfera de sus facultades y atribuciones el Estado Federal y las entidades federativas son independientes entre sí, sin embargo, como es indispensable mantener a los poderes dentro de sus facultades, la Constitución de los Estados Unidos decretó por vez primera la supremacía del Poder Judicial sobre el poder político. La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos tiene una doble función: La jurisdiccional y controlar a los poderes federales y locales, CASOS EN LOS CUALES actúa por procedimientos jurídicos pero que tienen un carácter eminentemente político.

86.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

Características del Estado federal Norteamericano: Constitución-escrita rígida y expresa independencia de los poderes; poder-federal de -- atribuciones expresas; Corte Suprema de Justicia para mantener en los lími- tes de su competencia al Estado Federal y a las Entidades Federativas.

4o.- La defensa de las Entidades Federativas que son indestructi- bles, intocables, dando por consecuencia que el poder legislativo se esta- blezca en una doble representación; la Cámara de Diputados y la de Senado- res, representando la primera directamente al pueblo y la segunda inmedia- ta y directamente al poder Federal y mediata e indirectamente al pueblo.

En México, a veces nos apartamos de los anteriores derroteros y así de los principios señalados como característicos del Estado Federal en tre nosotros subsisten solo dos; La idea de una Constitución rígida y es- crita, cuyos sistemas de reformas no siempre ha correspondido al Norteame- ricano, y segundo, el principio del gobierno Federal con facultades expre- sas, semejanzas que pasamos a exponer a continuación.

1o.- En la Constitución de 1824, un Congreso proponer reformas - que se dan a conocer al pueblo y es un segundo Congreso el que las aprueba La Constitución Norteamericana, da a los dos poderes, el Federal y al Local facultad para reformar la Constitución.

2o.- Seguimos el sistema de las facultades expresas (Art.124).-- Con referencia a este principio lo encontramos limitado:

- a).- Por las reformas permanentes de la Constitución.
- b).- Por la teoría de las facultades implícitas que dan a la Fe- deración un poder extraordinario (Art.73, Frac.XXIX).

Don Ignacio Vallarta quiso defender el Federalismo pero fué derro-

87.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

tado en los debates realizados en el Constituyente de 57 con motivo de la discusión del Art.14 Constitucional, no obstante ello cuando era Presidente de la Suprema Corte de Justicia ofreció una interpretación del mismo en la cual afirmaba: que la Justicia Federal podía únicamente revisar por la vía del amparo las sentencias que dictaran los jueces locales en materia penal, porque el día en que los jueces Federales revisaran todos los actos de los locales se destruiría el sistema Federal, al crearse de tal manera una subordinación de poderes.

La destructibilidad de nuestras entidades Federativas es otra diferencia con el Federalismo Norteamericano (Art.73, Frac.3) ya que por este camino también se destruye la idea del Estado Federal.

Conforme a la Constitución de 1857 no era dable la aparición del Senado, pero como por virtud del poder exagerado de la Cámara de Diputados, que a los gobernantes les impedía gobernar, Lerdo de Tejada en una circular de 1876 propone la creación de la Cámara de Senadores con el principal objeto de restar poder a la Cámara de Diputados, aumentando consecuentemente el poder del órgano ejecutivo.

DOCTRINA DE LA REPRESENTACION.- Hemos dicho que la democracia contemporánea está compuesta de los siguientes ideas: Dos principios políticos (Soberanía y representación) y dos conceptos jurídicos (Derecho Natural y doctrina de la división de poderes). En los países americanos, además, en un principio la idea del Estado Federal, que ya no es de esencia de la democracia actual, pero que fué un camino por el cual se creyó asegurar mejor la libertad, como último principio fundamental del Estado Federal Mexicano tenemos la separación de la Iglesia y el Estado. La democracia puede existir en una Estado Unitario como en Inglaterra o bien en un Estado Federal.

El Art.40 de nuestra Carta Magna establece la doctrina de la re-

38.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

presentación: "Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

¿En qué consiste la doctrina de la Representación? ¿Cuáles son sus antecedentes? ¿Cuáles son las críticas que se han hecho a este sistema?

La idea es vieja, se puede decir que el gobierno representativo nace con el parlamentarismo Inglés, no el parlamento viejo de origen sino el posterior, es decir, con el parlamento que adquiere conciencia y se da cuenta de que es el resultado de la unión de las fuerzas vivas de un pueblo. En un régimen monárquico absolutista no existe la idea de la representación, esta nace con la idea de democracia, es decir, la teoría del gobierno representativo sólo es posible en la medida en que naciendo la idea de democracia, está pues, estrechamente vinculada con la idea de soberanía nacional. Bodino puede también considerarse como el fundador de esta nueva escuela, siendo Montesquieu y Rousseau quienes la desarrollan, Smeïn cree que la doctrina de la representación se encuentra formada a mediados del siglo XVIII y es un autor inglés, Blackton, quien primeramente la expone.

Más tarde en el Federalista, los autores americanos intentan fundamentar la doctrina de la representación cuando dicen que los gobernantes son los representantes del pueblo, que no actúan a nombre propio sino en representación.

República y democracia son dos conceptos distintos: La República es representativa; la Democracia es el gobierno del Pueblo, por el pueblo y para el pueblo, las grandes poblaciones no aceptan la democracia directa tal como la concibió Aristóteles, sólo la representativa.

La doctrina de la representación reposa en una idea: Los gobernantes

89.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

tes son representantes del pueblo, reciban su poder del pueblo. La soberanía reside en el pueblo, pero el pueblo otorga facultades, poderes, a los gobernantes, quienes en virtud de la representación actúan, en función de las atribuciones que el pueblo les ha otorgado.

¿No es una ilusión la teoría? ¿No será falza la tesis? ¿Servirá de algo la doctrina?.

León Duguit hace la crítica más fuerte a la doctrina de la representación, nos dice que ha servido para ocultar la realidad Estatal, que es la división entre gobernantes y gobernados. La idea de la representación nos oculta la verdad; opina que hay que quitar esa pantalla de la representación para poder observar con claridad la realidad estatal. Los gobernantes nos quieren hacer creer que hay una razón para que nos manden. La teoría del Estado, el concepto de Estado es una pura ilusión, la ciencia jurídica no da una idea auténtica y real. Se parte en la doctrina de la representación de la idea de soberanía nacional y ya Rousseau en el Contrato Social decía que la voluntad general no era susceptible de representarse, porque entonces dice Duguit la idea de soberanía nacional es falsa, no existe, porque no puede transmitirse la voluntad del pueblo. No debe haberse tampoco de representación que además de ser una doctrina falsa es innecesaria.

El Estado es una cosa distinta. En toda sociedad se produce una división entre gobernantes y gobernados, no hay por encima de los hombres un ente que tenga otras atribuciones superiores, solamente existe la colectividad. El orden jurídico, el derecho, que es idéntico en todas fases, es una norma que impone un deber fundamental Mantener la solidaridad social y este deber se traduce para los gobernados en no realizar actos que atenten contra ella y para los gobernantes en realizar todos los actos necesarios para mantener dicha solidaridad. Los gobernantes son solo personas que obedecen al derecho no necesitan ser representantes de nadie, debe hablar-

90.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

se simplemente de gobernantes y gobernados al derecho. El estado es el -- servidor del Derecho que impone a la sociedad; es el mismo derecho quien -- determina quiénes son los agentes gobernantes, nadie tiene derecho a man-- dar, todos a obedecer el derecho. Por ésto, cuando a Duguit se le pregun-- ta por el concepto de Estado dice que es solamente "La gran Federación de-- los servicios públicos pasionales"? Es decir que la suma de los servicios públicos nacionales es lo que constituye al Estado y que los gobernantes -- solamente son los agentes encargados de realizar los servicios públicos. -- Por todo lo anterior concluye Duguit, la doctrina de la representación es-- falza.

Defensa de la Representación.- Muchos autores defienden la doctri-- na de la representación y tratan de contestar las críticas que a la misma-- hace LEON DUGUIT. Pero cómo va a ser posible coordinar las ideas? Si la -- voluntad nacional no es representable cómo es posible aceptar la idea de -- la representación? Las ideas de soberanía y representación se coordinan y-- se unen mediante un eslabón entre las dos que es la Constitución. La Cons-- titución es quien salva las ideas de soberanía y representación.

Tiene razón Rousseau al afirmar que la soberanía nacional no pue-- de representarse, pero de aquí no se desprende la falsedad de las doctrina-- de la representación y de la soberanía, las dos se unen en la Constitución, porque la voluntad general, esencial, decía Rousseau se expresa en la norma fundamental que organiza a la colectividad, que es la Constitución. La vo-- luntad general dicta la Constitución y no se agota en ella porque el pue-- blo está siempre frente a ella para vigilarla, reformarla, etc., cuando -- el pueblo dicta su Constitución dicta a la vez el derecho esencial, son pa-- labras de Rousseau, y cuando León Duguit afirma que el Derecho es un produc-- to de la vida social está coincidiendo con el pensamiento del teórico gine-- brino, las nociones de soberanía y representación se logan en la Constitu-- ción, en virtud que ésta no es una norma cualquiera, sino que los gobernan-- tes tienen la función de realizar el Derecho, no están por encima de él --

91.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

son los servidores de la Constitución. Los gobernantes son representantes del pueblo encargados de hacer cumplir lo mandado por el pueblo que es definitiva la Constitución.

La democracia actual consiste en:

- 1o.- Reconocer la libertad o la esencia de la persona humana.
- 2o.- Reconocer la facultad a la persona humana de organizarse de tal manera que garantice y asegure a la misma persona humana.

La democracia antigua reconocía al pueblo como todo poderoso actualmente el pueblo ya no es todo poderoso, tienen un límite en las ideas de libertad e igualdad. Montesquieu en su libro "El Espíritu de las Leyes" cree en la idea de la representación y la hace desembocar en varias leyes que son de esencia para la organización del Estado Moderno:

1o.- Todos los hombres tienen derecho a participar en la organización del Estado y del Gobierno.

2o.- La forma de ejercer el voto. La idea de sufragio universal es inherente a la soberanía. Todos tienen los mismos derechos para ejercitar el voto. La idea de sufragio universal no se consiguió al mismo tiempo que la declaración de los derechos del hombre, en la Revolución Francesa se reconocieron los derechos del hombre, pero no los políticos dentro de los cuales está el derecho de votar. Tampoco en las Constituciones Francesa, Inglesa y Prusiana, consideraban el sufragio Universal. La revolución Francesa, que fué fundamentalmente francesa, afirma Lasalle no aceptaba el sufragio universal y sólo consiguió en sus leyes la facultad de votar en forma restringida, al conceder el voto sólo a ciudadanos que tuviesen una renta superior al promedio del salario del obrero. El sufragio Universal se conquistó al correr el siglo XIX, y es así como en la Constitución Me-

92.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

xicana de 1824 se consigna haciéndolo más tarde la Constitución Argentina y la Mexicana de 1857. Los movimientos cartistas de Inglaterra fueron un intento para obtener el principio del sufragio universal. Al conquistarse el sufragio universal se puede decir que la idea de representación cobra fuerza en un doble sentido:

1o.- Cada hombre es titular de la soberanía.

2o.- Cada hombre tiene derecho a intervenir en la vida del Estado, pero nadie tiene un derecho mejor que los demás.

ANALISIS DE LA IDEA DE REPRESENTACION.- La idea de representación consecuencia de la organización de los Estados Modernos. Si el poder pertenece al pueblo, los gobernantes que no van sino a ejecutar su voluntad manifestada en la Constitución no son sino sus representantes. Son dos las teorías que en torno a la doctrina de la representación juegan: La Alemana y la Francesa, aún cuando la primera más bien que analizar niega la idea de representación.

LA ESCUELA FRANCESA.- Parte de la idea de nación como una realidad histórico-social y así algunos autores han llegado a afirmar que la nación es una persona moral, sosteniendo que vivo antes que el Estado, siendo ella quien lo crea; después la nación vive dentro del Estado y es entonces cuando los gobernantes representan a la nación, al pueblo; pero todavía después, la nación está frente al Estado porque vigila, está pendiente, de la conducta de sus representantes para juzgarlos. Esto es así porque el pensamiento francés es esencialmente democrático: Todo parte del pueblo y a él vuelve.

LA ESCUELA ALEMANA, no acepta la idea de representación ni cree en la nación como algo distinto del Estado. Los teóricos del Estado Germánico de la segunda mitad del siglo pasado y el presente están dominados por dos principios, por dos ideas; La de Hegel, cuando dice que el Estado es -

93.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

la síntesis de todas las fuerzas y de realidades sociales. El Estado es la realidad suprema, el devenir de la sociedad es la oposición entre familia y sociedad, en el Estado es la realización suprema de lo individual y lo social y la del positivismo jurídico, según lo cual todo proviene del Estado que es la medida y árbitro del derecho. Jellinek define al Estado diciendo que es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario, no es ni la nación ni el gobierno, ni el territorio, ni el pueblo sino la síntesis de todos esos elementos. El estado es una voluntad colectiva y éstan no puede expresarse por sí misma, sino que necesita un conjunto de órganos que se denominan estatales y que sirven o son las maneras -- por donde se expresa la voluntad colectiva. Los gobernantes, por lo tanto son órganos que se denominan del Estado, no representantes del pueblo, es decir, no hay representación sino sólo expresión de la voluntad estatal a través de sus órganos. Durante algún tiempo Adolfo Posada y otros profesores españoles y en México Rodríguez de Jalisco, y Nicolás Ruiz de Michoacán, se inclinaron al pensamiento constitucional alemán. En síntesis podemos concluir diciendo que según la teoría francesa la nación crea al Estado, y según la teoría alemana el Estado está por encima del territorio, -- pueblo o nación y gobierno. Las constituciones mexicanas de 57 y 24 parecen inclinarse al pensamiento francés, pues cuando se redactaron, el pensamiento francés, inglés y norteamericano predominaba. Castillo Velasco, Vallarta, Coronado y Rabasa son partidarios de la idea de representación.

ELEMENTOS DE LA IDEA DE REPRESENTACION.-- Smith en su tratado de Derecho Constitucional (Siglo XIX) le da a la idea de representación los siguientes caracteres:

1o.- La noción de soberanía nacional.- La idea de representación supone la noción de soberanía nacional, no escatada como quería Jellinek si no que con ello se quiere decir que el pueblo es el titular de la soberanía y no considerando al Estado como poderoso según sostenía el pensador teutón.

94.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

20.- La facultad de organizar al Estado corresponda al pueblo.-- Los gobernantes tienen solamente el ejercicio del poder público dentro de los límites y marcos que le ha señalado el pueblo, no son los de los límites marcos que le ha señalado el pueblo, no son los constructores de la maquinaria del Estado sino solo quienes la ponen en movimiento.

30.- El poder de los gobernantes procede del pueblo. Los gobernantes actúan como representantes y funcionarios del Estado, pero su poder se los da el pueblo.

40.- El poder de los representantes se transmite por elección.-- Como una idea nueva pero ligada con las anteriores tenemos el principio de que el poder de los gobernantes se transmite por elección. La democracia tiene una doble dirección: por la forma y por la substancia. La primera -- cuando al pueblo le corresponde estructurar al Estado y designar más tarde sus funcionarios; la segunda, es aquella que respeta la igualdad y la libertad humana, es decir, los derechos individuales.

Inglaterra puede considerarse como un país democrático por la forma y la substancia. En Estados Unidos el Congreso es tan fuerte como en Inglaterra lo es el Parlamento, Estados Unidos es un gobierno presidencialista, Inglaterra es un gobierno parlamentario. El Parlamento en Francia designa al presidente, en Inglaterra el Poder Ejecutivo se realiza por sucesión. ¿Cuál sistema es el mejor? La democracia los compagina.

50.- Los representantes no son mandatarios de derecho civil. No hay que confundir al mandatario civil con el representante político son cosas distintas, pues sería ilógico que se quisiera aplicar a los representantes políticos nociones de derecho civil. En el pasado la representación política estuvo subordinada al Derecho Civil. En la Edad Media, principalmente en Francia y en Inglaterra, los barones en esta última, tenían un verdadero mandato, para votar tenían que acatar las instrucciones recibidas.

95.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

de sus señores, traían poderes limitados, misiones concretas que cumplir, facultades expresas, en suma eran verdaderos mandatarios de Derecho Civil. La representación en Derecho Civil es de personas, en cambio la representación política es de interés. El mandatario en Derecho Civil debe obedecer al mandante, en la representación política el mandatario o representantes es libre y no está sujeto a instrucciones. Los representantes en materia política tienen libertad de acción porque no representan a las personas sino al pueblo. En Derecho Civil el mandatario representa exclusivamente al mandante; en cambio en el Derecho Público, el representante político no solo lo es de quien lo eligió sino de todo el pueblo.

60.- La representación de Derecho Político es irrevocable, temporal y reponsable.- Es irrevocable porque de otra manera se volvería al mandato del Derecho Civil. Es temporal porque los representantes deben durar un tiempo determinado, cuando el pueblo no está conforme cambia de partido y nombra otros representantes. Es responsable porque los integrantes del Congreso y el Senado exigen responsabilidad a los representantes políticos.

Estas ideas están expresadas en los artículos 51, 52, 56 y siguientes, solamente que la idea pura de representación se mezcla con la de representación Federal. En un Estado Federal en cambio la idea es doble: - los representantes concurren en representación del Estado Federal.

TERRITORIOS Y POBLACION.- ¿Cuál es el territorio Nacional? ¿Cuál es su posición? ¿Cómo se encuentra dividido? ¿Qué principios lo originan? ¿Cuál es su relación con el Estado? ¿Cuál es la población nacional? ¿Su posición en el Estado, como se encuentra dividida y qué principios la rigen? ¿Son estas algunas preguntas que nos contestaremos al estudiar los problemas referentes al territorio y a la población.

JELLINER ha dicho que el Estado se compone de tres elementos pueblo, territorio y gobierno; que ninguno por sí solo es el Estado sino que-

90.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

Este es la síntesis de los tres. El territorio es uno de los elementos que entran en la concepción moderna del Estado y se le define diciendo que es el límite especial de la jurisdicción estatal, el límite internacional de un Estado.

¿Qué relación existe entre Estado y Territorio? Es necesario el Territorio para la existencia del Estado? León Duguit sostiene que la idea de territorio no es esencial al concepto de Estado, y así nos pone el ejemplo de tribus africanas en las que hace notar la diferenciación entre gobernantes y gobernados, que para él es la esencia del Estado moderno, tributa en las cuales el territorio no es fundamento para su existencia como tales. Sin embargo, parece que Duguit confunde una simple organización tribal con el concepto de Estado. Actualmente parece ser que es posible concebir al Estado sin territorio y Jellinek afirma la historia del problema dice que entre los antiguos la idea de territorio no parece al definir al Estado, son solamente los autores modernos del siglo pasado y principalmente los alemanes quienes han hablado de territorio. En contra de esta tesis Marcela Villia sostiene que la idea de Jellinek es solo parcialmente cierta porque si bien en la antigüedad al definir el Estado no se hablaba del territorio, en los escritos de los autores griegos y romanos (Aristóteles y Cicerón) se nota la influencia de él y así vemos cómo Aristóteles decía en su libro 4º de la Política, que la polis debería ser lo suficientemente amplia para dar vida a sus componentes, tener acceso al mar para preponderar en materia mercantil y fácilmente defendible refiriéndose estrictamente al territorio de la polis.

En la edad Media se llegó a pensar que el territorio se identificaba con el Estado, y así se hablaba del Monarca del territorio. Después de la caída de Napoleón se corrigió el concepto y se habló de monarca del Estado. En general las doctrinas modernas, principalmente la francesa, sostienen que el territorio es indispensable al Estado.

¿Cuál es la relación existente entre el Estado y del territorio?

17.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

Son tres las doctrinas fundamentales:

1c.- Doctrina Patrimonial del Estado.- Estas doctrinas florece - particularmente en la Edad Media. El dueño de un territorio tiene una potestad de mando sobre él. La propiedad de la tierra concede el derecho -- de mandar sobre los hombres que en ella viven. Se identifica el derecho -- privado con el público, más precisamente, el derecho público se aproxima o se mezcla con el privado, posteriormente al centralizarse el poder se hace necesario el estatuto de Derecho Público. El Estado en esta doctrina es en el fondo una derivación del Derecho de Propiedad. La doctrina patrimonialista se pierde con el régimen feudal naciendo dos nuevas ideas: La francesa y más tarde la de Jellinek.

2c.- Doctrina de Jellinek.- No es solamente de Jellinek esta teoría, sino de toda la doctrina alemana que afirma que la relación entre Estado y Territorio es doble: subjetiva y objetiva.

a).- Subjetiva.- El Estado no es el pueblo, el territorio o el gobierno, sino la síntesis de estos tres elementos, cada uno de ellos concurre a la concreción subjetiva del Estado. El Estado no es uno sólo de esos elementos pero tampoco puede existir sin alguno de ellos. El territorio es uno de los elementos que junto con el pueblo y el gobierno integran la personalidad jurídica y subjetiva del Estado. Este último es una voluntad colectiva que se distingue de cualquier otra corporación por exigir un territorio determinado y estar dotado de un poder de mando originario.

b).- Objetiva.- Cuando se ha formado el Estado se vierte sobre el territorio y lo hace objeto directamente de su actividad, ¿Pero cómo? El territorio no puede ser objeto directo de la actividad del Estado porque no puede haber una relación directa entre el territorio y los sujetos. La relación es de imperio: el Estado ejerce imperio sobre el territorio y este imperio se ejerce a través de los hombres. ¿Por qué? En virtud de

98.- D.Constitucional:- Dr.Mario de la Cueva.

que el Derecho Público y el Privado no son abstractos sino que sus conceptos corresponden siempre alguna realidad. El siglo XIX es liberalista e individualista, tiene un gran concepto de la propiedad privada que dice que va desde el centro de la tierra hasta el infinito. La relación en la propiedad privada se da de los hombres sobre el territorio, por eso el Estado no tiene una intervención directa, sino que es un ente que ejerce una relación de imperio.

30.- Doctrina Francesa.- Esta tesis se conoce con el nombre de soberanía territorial o dominio eminente o directo y sus antecedentes más remotos se encuentran en el Derecho Romano: El dominio eminente existió sobre la propiedad provincial, sobre la cual se daba a los habitantes del imperio, no ciudadanos, solamente la utilidad o sea el JUS UTIENDI Y JUS FRUENDI.- La idea pasa más tarde a España con la Bula del Papa Alejandro VI, por medio de la cual se otorgó al monarca todos los derechos sobre tierras y aguas de América, es decir, se dio a los particularistas la propiedad y se conservó el dominio eminente sobre los minerales.

La idea de Jellinek, dicen los profesores franceses proviene del individualismo y del concepto tan profundo que en aquel entonces se tenía de la propiedad privada, pero quizás es falsa. El Estado ejerce una soberanía territorial, hay un dominio eminente que consiste en la facultad que tiene de intervenir en la propiedad privada.

Hay por tanto un dominio radical, directo, eminente, que es distinto del dominio de derecho privado, que consiste en que el Estado puede establecer cambios en la propiedad privada. El Art.27 Constitucional se refiere a esta teoría, de él se deriva la tesis de que el Estado tiene el dominio eminente sobre el territorio, dominio que reviste dos formas:

20.- Facultad de la Nación de modificar su régimen imponiéndole modalidades convenientes al interés público.

~~99.~~ La Constitucional. - Dr. Mario de la Cueva.

10.- Facultad de la Nación de constituir y organizar la propiedad privada.

La teoría de Jellinek es falsa cuando menos por lo que se refiere al segundo punto. Pues el territorio entra necesariamente en el concepto de Estado, es un elemento condición para su existencia, no es elemento que pase a formar, a estructurarlo, porque el Estado es tan solo la organización política de una sociedad.

CONDICIONES EN QUE SE ENCUENTRA EL TERRITORIO NACIONAL, Art.42 y siguientes:

El territorio Nacional está dividido en tres categorías:

- 10.- Estados miembros de la Federación.
- 20.- Territorios e islas adyacentes a la República.
- 30.- El Distrito Federal.

HISTORIA O ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DIVISION POLITICA DE MEXICO.- Después de proclamada la independencia y de la caída de Iturbide, se produce una situación extremadamente difícil, ya que las provincias no querían un gobierno central, motivando con ello, que antes de dictarse la Constitución de 1824 se votara la forma Federal que como vemos precede a nuestra primera Constitución.

En 1823, por primera vez se hizo una división territorial en la siguiente forma: California Alta, California Baja, Coahuila, Guanajuato, - Guadalajara, Nuevo Reino de León, México, Nuevo México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Texas Tlaxcala, Yucatán y Zatecas.

Viene después el Acta Constitutiva de 1824, en donde ya se distingue entre Estado y Territorio y así vemos cómo la división política de-

100.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

la República es la siguiente: Sonora y Sinaloa se unieron en el Estado Interno de Occidente; Estado Interno de Oriente: Chihuahua, Durango, junto con Nuevo México forman el Estado Interno del Norte; Santander se cambió por Tamaulipas; Guadalajara por Jalisco, de donde se desprendió el territorio de Colima; las Californias pasaron a ser territorios.

La Constitución de 1824 vuelve a hacer cambio en la división de la república, quedando integrada por los Estados de Chiapas, Coahuila y Texas, Durango, Guadaluato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas; y por los territorios de Alta y Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México.

Después de la Constitución de 24 se pierde la división territorial de la República y al volver al régimen centralista en las leyes de 1836, e la ley número 69 se dice que la República se dividirá en departamentos, estos en distritos y éstos en partidos. Más tarde nos encontramos las bases orgánicas de 1843 cuyo artículo 20., habla del territorio que comprende la República.

En el año de 1846 se vuelve a la forma Federal y se restablece la vigencia de la Constitución de 24, vigencia que por otra parte es muy breve.

Viene más tarde la Constitución de 1857 que clasifica nuevamente las Entidades Federativas. El Art.43 primitivamente comprendía los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Valle de México, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Territorio de La Baja California.

Poco después el Presidente Juárez inicia la modificación en las-

101.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

entidades Federativas; una ley de 19 de Febrero de 1852 creó el Estado de Campeche, segregándolo de Yucatán; en Febrero de 1854 nacieron Nuevo León y Coahuila; el 15 de Enero de 1869 se formó el Estado de Hidalgo y el 16 de Abril del mismo año el de Morelos; los dos segregados del Estado de México, El 12 de diciembre de 1864 se recogen estas reformas dictándose una nueva ley, en, entonces el artículo 43 quedó en la forma siguiente: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima Chiapas, Chihuahua, Durango, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Sonora, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zatecas; además los territorios de Baja California y Tepic, formado este último con el séptimo cantón del Estado de Jalisco, y el Estado de San Luis Potosí. El 24 de Noviembre de 1902 nace el territorio de Quintana Roo.

En la Constitución de 1917 el territorio de Baja California se dividió en dos (Art. 43): norte y Sur; transformó el de Tepic en el Estado de Nayarit. El 19 de diciembre de 1931 el territorio de Quintana Roo desaparece para que el 16 de enero de 1935 se vuelva a restablecer. Desde entonces no ha habido cambios en la división territorial de la República.

PROBLEMAS RESULTANTES DE LA DIVISION TERRITORIAL.- Cualesquiera que sea el origen del Estado Federal en Norteamérica, las Entidades Federativas que lo componen no pueden destruirse, en cambio en México es posible la modificación de la división política de la República y de los límites de los Estados. He aquí, pues, por qué nuestro Federalismo se acerca bastante a la idea de un gobierno doble.

Toda modificación en los límites de los Estados, la transformación de un nuevo Estado en territorio, etc., supone una modificación a la Constitución. Los problemas que se presentan por este motivo son dos:

1o.- En qué medida es posible la reforma del artículo 43.

102.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva

20.- Procedimientos que se pueden seguir para reformar este artículo.

ADMISION DE NUEVOS ESTADOS Y TERRITORIOS.- El problema está resuelto en el Art. 73 de la Constitución, que encuentra su antecedente en la Constitución Norteamericana (Art. 40. secc. 30. párrafo I). El constituyente de 17 pensó que no era necesario seguir el procedimientos señalados en el Art. 133 o sea con la intervención de las legislaturas locales, la República nada pierde sino que por el contrario, crece, en un asunto que interesa al pueblo de México. El procedimiento se desarrolla todo en el Congreso Federal.

TRANSFORMACION DE TERRITORIOS EN ESTADOS.- Art. 73, Frac. II.- El Congreso tiene facultad para erigir los territorios en Estado cuando tengan una población de 80,000 habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política, se requieran pues, tres requisitos:

- a).- La existencia de un territorio dentro de los límites del territorio nacional.
- b).- Una población mínima de 80 mil habitantes.
- c).- Los elementos necesarios para proveer a su existencia política, es decir, recursos y elementos indispensables para llevar una vida independiente.

Se dió al Congreso Federal la facultad de transformar al territorio en Estado porque se pensó que la intervención de particulares podía interponerse para perjudicar los asuntos que por otra parte, como en el caso anterior, interesan a todo el pueblo. Estos sea casos de división territorial introducen una excepción al principio constitucional que establece las reglas para modificar la Constitución.

TRANSFORMACION DE ESTADOS EN TERRITORIOS.- En los primeros años

103.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

de este siglo, cuando en 1902 se creó el territorio de Quintana Roo, Dn.-- Emilio Rabasa, sostuvo que no existía en la Constitución Mexicana procedimientos alguno que permitiera la transformación de un Estado en Territorio la reforma, pues, que creó el Territorio de Quintana Roo, está en contra de la Constitución; medidas como esa no pueden dictarse. Quiere esto decir que desde 1902 la posición de Quintana Roo como territorio está al margen de la Ley? No, porque la Constitución de 1917 al hacer algunos cambios en la división territorial de la República, vino a convalidar el vicio que existía en la creación de ese lejano territorio, la Reforma que quitó territorio a Jalisco para crear el territorio de Colima, decía Rabasa, también es anticonstitucional, pero al igual que en el caso de Quintana Roo, fue convalidada por la Constitución de la República.

Unión de un Territorio a un Estado.- Tampoco está permitido en la Constitución. Los territorios están bajo el control del Estado Federal, no pueden unirse a un Estado, ¿Por qué nadie puede obtener una ventaja en perjuicio de los demás, y si los territorios dependen directamente del Gobierno Federal, no se debe otorgar, porque no es justo, a una sola entidad Federativa el derecho de gozar de los recursos del territorio. Los Constituyentes de 1857 consideraban injusto que se permitiese la unión de un territorio a un Estado, Don Emilio Rabasa decía: No lo puede todo el Congreso Constituyente, no les es posible anexar un territorio a un Estado.

Nos quedan los siguientes problemas: Formación de nuevos Estados dentro de otros, de territorios dentro de otros Estados, unión de Estados y señalar el procedimiento para fijar los límites de los Estados.

Formación de nuevos Estados dentro de otros u otro.- Art.73 "El Congreso tiene facultad: III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, siendo necesaria el efecto.

1o.- Que la fracción o fracciones que quieran exigirse en Esta--

104.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

dos cuenten con una población de 120,000 habitantes cuando menos.

- 20.- Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
- 30.- Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trata, 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.
- 40.- Que igualmente se siga al Ejecutivo de la Federación el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.
- 50.- Que sea votada la creación del Nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
- 60.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.
- 70.- 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.

Nos encontramos pues, que para la formación de un nuevo Estado -

105.- B.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

dentro de otros u otros se requirieron requisitos de fondo y requisitos de -- forma: los primeros son los que enuncia la fracción III, del Art.73, son los números 10. y 20.; y los segundos son los restantes del mismo artículo mencionado. Este problema se discutió bastante en la Constituyente de 1857 y Dr. Ignacio Ramírez fué el principal opositor que tuvo esta fracción -- del 73 constitucional que decía, era destructora del sistema federal, permitía a las legislaturas de los Estados destruir una entidad Federativa, -- además no es posible entender, alguna de su territorio y por fortuna, hasta la fecha no se ha dado un solo caso en que las legislaturas de los Es-- tados que pueden resultar afectados con la creación del nuevo, aprueben -- se les segregue parte de su territorio. El caso de Colima y de México se -- llevó a cabo sin la aprobación de las legislaturas de los Estados afecta-- dos, que fueron respectivamente Jalisco y el Estado de México por lo que se refiere a la creación de Hidalgo y Morelos.

Formación de Territorios dentro de otros Estados.- El Art.73 nada nos dice sobre el particular, pero es posible afirmar mediante un exé-- gesis correcta de la Constitución, que tal cosa no está permitida. Las razones son fundamentalmente dos:

- 10.- La integridad de los Estados debe respetarse con las limitaciones que la Constitución autoriza.
- 20.- No ha sido nunca propósito de la Constitución aumentar el poder del Estado Federal a costa o en detrimento de las entidades Federativas.

El caso de Quintana Roo, que en 1902 fué segregado del Estado de Yucatán estuvo hasta la promulgación de la Constitución del 17, como lo -- afirma Dr. Emilio Rabasa, el margen de la ley, fué una creación inconstitucional que vino a -- ser legalizada por el constituyente de 17.

UNION DE ESTADOS.- En la Constitución de 1824 (Art.50, Frac.VII)

106.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

se permitía la unión de dos o más estados a petición de las legislaturas de las Entidades que querían unirse. Y el mismo precepto existió en el proyecto de Constitución de 1857, pero su presencia a la hora de tomar decisiones definitivas suscitó un extraordinario debate: En Ignacio Ramírez se opuso a la inclusión de este artículo por los siguientes razones:

- 10.- Porque nadie puede negarse a sí mismo, en decir, las legislaturas de los Estados intentan unirse no pueden votar su propia desaparición.
- 20.- Porque se corre el peligro que el pez grande se como el chico, ~~esto es~~ que los Estados grandes presionen a los pequeños y los absorban, obligándolos a aceptar la unión.

En consecuencia, el Constituyente del 57 no admitió en los preceptos Constitucionales este artículo, que si existía en la del 24.

PROCEDIMIENTO PARA FIJAR LOS LIMITES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Artículos 116 y 75, Frac. IV.- ¿Cómo se resuelvan las diferencias sobre límites entre las entidades federativas? Ha habido una falsa interpretación de la Constitución de 1824 en su artículo 20 que afirma que una ley constitucional fijará los límites del territorio de la federación. La constitución de 24 en el Art. que acabamos de transcribir no dió al congreso Federal la facultad de fijar los límites de las Entidades Federativas, y en este sentido es como generalmente se interpretó el artículo, sino tan solo le concedió la facultad de establecer los límites del territorio nacional. Desde entonces pues, queda a grandes rasgos abierto el problema que estando. En las siete leyes de 1836, viviendo dentro del régimen centralista, se dijo que una ley del Congreso fijaría la extensión y límites de los departamentos, pero tal ley no llegó a dictarse. La Constitución de 1857 coincide esencialmente con la Constitución vigente.

Constitución del 17.- Art. 46.- "Los Estados que tuviesen pen---

107.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

dientes cuestiones de límites las arreglarán o solucionarán en los en los términos que establecen esta Constitución".

Art.73.- "El Congreso Federal tiene facultad: Frac. IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso".

Art.116.- "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión."

Art.46 nos envía a la Constitución en los asuntos que con motivo de los límites entre los Estados suscitares, estableciendo únicamente la posibilidad de que los Estados arreglen sus problemas de acuerdo con los preceptos constitucionales generales. Vienen después los Arts.116 y 73 - Frac. IV. ¿Qué significan estos artículos? ¿Cómo se relacionan? ¿No hay oposición entre ellos? ¿Cuáles son los Poderes del Congreso de la Unión?

Art.116.- Este artículo nos habla de que el convenio que se celebren los Estados de carácter amistoso, sanjando sus dificultades en cuestiones de límites debe someterse necesariamente a la aprobación del Congreso Federal. ¿Por qué? Hay dos razones.

Una.- El Congreso tiene que ratificar el convenio que celebren los Estados en virtud de que las Entidades Federativas son Estados Independientes y por tanto, en última instancia, celebran un tratado internacional que sirve de base a la organización federal, así pues, todo el pacto entre los Estados es un tratado y como los asuntos internacionales no dependen de las Entidades Federativas, debe ser siempre aprobado por el Congreso Federal.

103.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

Des.- Dr. Ignacio Ramírez decía que la razón por la cual el Congreso Federal interviene formalmente en la aprobación o desaprobación del convenio celebrado entre los Estados es la de evitar que el Estado fuerte presionara sobre al pequeño haciéndolo claudicar y dando motivos a situaciones injustas. Por otra parte, sea que abra la tesis que se acepta, el Congreso Federal no puede modificar el acuerdo que le sometan a su consideración las entidades Federativas. Enlamente está facultado para aprobarlo o rechazarlo.

Artículo 73 Frac. IV.- ¿Qué significa esta fracción?.- ¿Es la simple reproducción del artículo 116? ¿Tiene un sentido distinto?.- Existen dos interpretaciones sobre esta fracción del Art. 73 Constitucional:

- 1a.- El Congreso de la Unión interviene solamente cuando las Entidades Federativas le presentan un convenio.
- 2a.- El Congreso de la Unión puede intervenir en cualquier momento aunque no le sea solicitada su intervención por las Entidades Federativas.

Existe una tercera interpretación de esta fracción IV del Art. 73 que es además la correcta y única compatible con los artículos 116 y 46; - el 116 existe por sí mismo, el Congreso no puede intervenir directamente, - porque con ello estaría en contradicción con el Art. 46; el alcance pues -- de la frac. de referencia es el siguiente: cuando las entidades Federativas celebren un convenio y sometan, este a la consideración del Congreso Federal este puede intervenir siempre y cuando las legislaturas locales lo -- faculten para resolver sobre el problema cuando este no se refiere a cuestiones de carácter contencioso, caso en el cual el procedimiento a seguir -- está determinado en los Arts. 104 frac. IV y 105, según los cuales corresponde a los tribunales de la Federación conocer de las controversias entre dos o más Estados, un Estado y la Federación, así como las que surjan entre los tribunales.

109.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

Del Distrito Federal y los de la Federación o de un Estado; en lo que se refiere a la controversia entre dos o más Estados corresponde solo a la Suprema Corte de resolución (Art.105).

EL DISTRITO FEDERAL.- Sus Antecedentes Históricos.- Su Representación actual.- Problemas que suscita el artículo 44.Constitucional.- Los antecedentes históricos se encuentran en el Art.1, Sec. VIII, parf.17, de la Constitución Norteamericana en la cual se dice que el Congreso Federal tiene facultad para legislar exclusivamente en todas las materias que afectan al Distrito, que con permiso de todos los demás Estados haya sido elegido como residencia del poder Federal". Desde un principio y cuando sobre todo la confederación se transformó en Federación en Filadelfia, se pensó en la conveniencia de establecer una sede autónoma para el Poder Federal. por virtud de que este sería muy débil se quedaba dentro de la jurisdicción de un Estado, y por lo tanto, lo mejor era dotarlo de un territorio.

Idea de la población en el Estado Mexicano.- Arts. 30 a 38. ¿Cómo se clasifican los miembros de la población? - Sus Derechos y deberes -- frente al Estado.- La primera clasificación que de la población encontramos en la Constitución Mexicana es la que se refiere a los nacionales y extranjeros; los primeros se subdividen en simplemente ciudadanos y en nacionales; aquellos en ejercicio de todos sus derechos políticos. La nacionalidad es término opuesto a extranjero y significa la pertenencia a un Estado, es distinto también del concepto de ciudadanía que quiere decir plena capacidad de ejercicio de los derechos políticos.

El Art.30 Constitucional habla de los mexicanos: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

a).- Son Mexicanos por nacimiento:

1o.- Los que nazcan en territorio de la República, sean - -
cual fuere la nacionalidad de sus padres.

110.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

- 2o.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, - de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido.
- 3o.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas sean de guerra o mercantes.
- b).- Son Mexicanos por naturalización.
 - 1o.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
 - 2o.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.

El Artículo 34 de la Constitución se refiere a los ciudadanos: -
"Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- 1o.- Haber cumplido 18 años siendo casados, o 21 si no son.
- 2o.- Tener un modo honesto de vivir.

La cuestión de nacionalidad está sujeta a varios principios fundamentales:

- 1o.- Todo hombre debe tener una nacionalidad; el hombre sin patria es una excepción y se da solo por razones políticas.
- 2o.- Todo hombre debe tener una nacionalidad de origen: Por el hecho del nacimiento se adquiere una nacionalidad.
- 3o.- Se puede cambiar de nacionalidad con el consentimiento indispensable del Estado nuevo.

Todo hombre debe tener una nacionalidad de origen y ésta se adquiere por el nacimiento. Los sistemas para adquirir la nacionalidad han sido históricamente dos:

111.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

PROBLEMAS DE LA NACIONALIDAD.- Jus sanguinis y Jus Solii.- En el primer sistema la nacionalidad se adquiere por la Sangre, por los padres, - se pertenece a una estirpe; en el segundo, la nacionalidad está determinada por el territorio en que se efectúa el nacimiento. Los dos sistemas han sido adoptados por los países de Europa y América.

El Jus Solii es muy viejo, procede de la época feudal, lo utilizaban los señores feudales a quienes les interesaba tener una población numerosa para con ello, tener más posibilidades de éxito en las guerras en que continuamente se encontraban, países clásicos del Jus Solii han sido - entre otros Inglaterra, más tarde adquirió el sistema del Jus Sanguinis, - clásicos del Jus Sanguinis son España, Alemania Austria, Hungría. Más tarde se cambió el Jus Solii, o mejor el motivo por el cual se implantó en la América del Sur fué distinto al Europeo: Los países Sudamericanos necesitaban poblarse y por tanto era necesario facilitar la adquisición de la nacionalidad. En el año de 1864 estos dos sistemas, uno de los cuales el Jus Solii - regía en Sudamérica y el Jus Sanguinis en Europa, motivaron una grave polémica entre Francia y Argentina, en aquel entonces gobernaba por Rosas: Francia reclamaba la presencia de numerosos hijos de Franceses - que conforme a la Constitución de ese país tenían la nacionalidad francesa, no obstante haber nacido y residir en Argentina; Rosas negó la expatriación de estos hijos de franceses en virtud de que conforme a la Constitución Argentina tenían la nacionalidad Argentina y por tanto gozaban de las prerrogativas que todo argentino tenía, entre las cuales se encontraba el derecho inalienable de vivir en su país sin poder, sin base legal alguna ser expatriado. Era, inútil nos parece decirlo, tan sólo un problema motivado por el distinto sistema que en uno y otro país regía.

En el Derecho Mexicano en épocas pretéritas se siguió el sistema del Jus Sanguinis; actualmente nos rige un sistema mixto, habiéndose establecido como principio la nacionalidad mexicana, es decir, que en caso de conflicto sobre la nacionalidad de alguna persona debe resolverse siempre-

112.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

dicha controversia a favor de la nacionalidad mexicana. El Jus Sanguinis se ha defendido vigorosamente y a su favor se ha dicho Primero.- Que conserva la unidad y la tradición histórica de las familias. En atención a que se ha dicho que en la vida moderna la familia cambia frecuentemente de lugar, siendo por ello conveniente que se adopte la nacionalidad de sus padres. Por lo que al Jus Soli se refiere se explica que si este sistema no se aplicara, países como Argentina, serían hoy en su mayoría sus habitantes extranjeros. Este sistema es INDISPENSABLE en países de fuerte inmigración, siéndolo también para conseguir la unidad de un pueblo

En el año de 1857 al dictarse la Constitución en el artículo 30 se estableció: "Son mexicanos:

- 1o.- Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República de padres mexicanos.
- 2o.- Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la Federación.
- 3o.- Los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.

La reglamentación de este artículo fue encomendada a Dn. Ignacio Vallarta y se dice que desde entonces no sea ha escrito nada mejor sobre el proceso histórico de la elaboración de los dos sistemas tradicionales: el Jus Soli y el Jus Sanguinis. Vallarta defendía el principio del Jus Sanguinis. La Frac. III, del artículo que redactamos quedó mal redactada y Vallarta al reglamentarla la aclaró: Los extranjeros desde el momento en que adquieren bienes raíces o llevan a inscribir a sus hijos a la Oficina del Registro Civil deben declarar sin mentir su nacionalidad o adquieren la mexicana.- Es esta una adquisición extraordinaria de la nacionalidad.

La constitución de 1917 cambió los principios, dando lugar a un-

113.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

sistema no solo mixto sino que además en los conflictos de nacionalidad la Ley siempre juega en beneficio de la nacionalidad mexicana. Ya indicamos quiénes son los mexicanos por nacimiento, restándonos tan solo decir con respecto a esto, que México ha roto con esto la norma de reciprocidad internacional y que además en cuestiones de nacionalidad no puede transigir en virtud de ser constitucionales los preceptos que reglamentan esas cuestiones.

Son extranjeros en México: "Artículo 33... los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, tienen derecho a las garantías-- que otorga el capítulo I, título I, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Son mexicanos por naturalización: Art. 2.- De la ley de Nacionalidad y Naturalización.

- 1o.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- 2o.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional, conserva la nacionalidad mexicana, aún después de disuelto el vínculo matrimonial. La Secretaría de Relaciones Exteriores hará, en este caso, la declaración correspondiente".

La mujer mexicana que se case con extranjero, art. 4o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no pierde su nacionalidad por el hecho del matrimonio.

LA NACIONALIDAD MEXICANA SE PIERDE:

114.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

- 1o.- Por adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera, -- entendiéndose que no es adquisición voluntaria cuando se hubiere operado por virtud de la ley, por simple residencia o por ser condición indispensable para adquirir trabajo o para conservar el adquirido con anterior de la Gria. de Relaciones Exteriores.
- 2o.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen la sujeción a un Estado extranjero.
- 3o.- Por residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de su origen.
- 4o.- Por hacer pasar en cualquier instrumento público, siendo -- mexicano por naturalización, como extranjero, o por obtener y usar un pasaporte extranjero. La pérdida de la nacionalidad mexicana sólo afecta a la persona que la ha perdido.

La naturalización puede ser ordinaria y privilegiada. La primera se adquiere en principio por la residencia en territorio nacional y el procedimiento está señalado en los artículos del 7 al 19 de la ley de nacionalización y naturalización: "Puede naturalizarse por el procedimiento especial que señala este capítulo las personas siguientes:

- 1o.- Los extranjeros que establezcan en territorio nacional una industria, empresa o negocio que sea de utilidad para el -- país o implique notorio beneficio social.
- 2o.- Los extranjeros que tengan hijos legítimos nacidos en México.
- 3o.- Los hijos de padre extranjero y madre mexicana, nacidos en el extranjero, que residan en México al cumplir su mayoría de edad conforme a la ley mexicana, si dentro del año siguiente manifiestan a la secretaría de Relaciones su voluntad de ser mexicano.
- 4o.- Los extranjeros casados con mujer mexicana por nacimiento.

115.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

- 50.- Los colonos que establezcanse en el país de acuerdo con las expedidas leyes de colonización.
- 60.- Los mexicanos por naturalización que hubieran perdido su nacionalidad mexicana por haber residido en el país de su origen.
- 70.- Los indolatinos y españoles de origen que establezcan su residencia en la República.
- 80.- El procedimiento a seguir en cada uno de los casos previstos en el artículo anterior (21 de la ley de nacionalidad y naturalización se señalan los artículos del 22 al 29 de la ley citada.

La diferencia que existe entre la nacionalidad de origen y la nacionalidad por naturalización es que los que se encuentran en el segundo caso no pueden ser diputados (Artículo 55 de la Const.) Senadores (Art.58) Ministros de la S.Corte (Art. 95), ni presidente de la República (Art.82).

ELEMENTOS DEL ESTADO.- El gobierno.

a).- El estado federal.- Principios fundamentales.- Identidad -- del principio del estado federal y Entidades federativas.- La Garantía Federal.

El estado federal es un estado unitario, se ha superado la vieja idea según la cual era una Unión de Estados. Los que existe hoy es tan solo siguiendo la idea de Wilson, simplemente un gobierno doble, lo cual --- trae dos consecuencias importantes:

- 10.- La necesidad de definir cuál es el poder federal y cuáles los poderes locales.
- 20.- Las relaciones entre el estado federal y las entidades federativas.

Los poderes pertenecientes a la federación se encuentran señalados

116.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

dos, exhaustivamente en el pacto federal y los que corresponden a la entidad federativas se encuentran señalados en las constituciones locales; de aquí deriva la obligación que tienen todos los estados de darse una constitución que no podrá contrariar la constitución federal.

Art.41.- "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los de Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Art.133.- 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 los Estados 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".

La Constitución Federal está por encima de las locales, si ocurriese que éstas tratasen de violar el pacto federal, los Tribunales de la Federación estarán listos para mantenerlos en sus límites.

Por lo que respecta a la segunda consecuencia podemos decir que de acuerdo con los artículos 40 y 115 Constitucionales, las decisiones políticas fundamentales que existen en la Constitución Federal deben también existir las constituciones locales, es decir, tanto las unas como las otras son homogéneas, se trata de una unidad.

Artículo 40.- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados -

117.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

libres y soberanos con todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Art.115.- "Los Estados adaptarán, para su régimen interior la -- forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes"....

DE LA GARANTIA FEDERAL.- Se puede definir diciendo que es la -- obligación o deber que tiene el estado Federal, de mantener el régimen de las Entidades Federativas, sus antecedentes los encontramos en el Art.40.- Secc. cuarta de la Constitución de los Estados Unidos, según el cual, el poder Federal debe proteger a sus Estados y el Sexto de la Constitución -- Argentina, según el cual, el poder Federal interviene para garantizar la forma de gobierno de las entidades y repelar las agresiones de que éstas -- sean víctimas.

Los autores norteamericanos al elaborar la doctrina de la garantía federal han llegado a las siguientes conclusiones: La garantía federal es triple:

- 1o.- Externa.- Es decir, el poder Federal debe defender a las entidades federativas contra las invasiones de otros Estados.
- 2o.- La forma republicana.- El gobierno Federal tiene la obligación de asegurar una forma republicana de gobierno a sus -- entidades de su federación.
- 3o.- Disturbios internos.- En el caso de las rebeliones y las -- revoluciones, en los cuales el Estado Federal solo interviene a petición de las entidades Federativas. En los dos casos anteriores sólo interviene de oficio.

118.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

Los autores argentinos al hablar de la garantía Federal nos dicen que ella es cuádruple:

- 1o.- En la invasión extranjera.- El Estado Federal tiene la obligación de defender a todas las provincias.
- 2o.- Invasión por otra provincia, caso en el cual el estado federal deberá intervenir.
- 3o.- Garantía de la forma republicana.- El gobierno federal debe garantizar en cada entidad federativa la forma republicana de gobierno.
- 4o.- Garantía en los casos de sedición o garantía doméstica como llaman los norteamericanos.

En los casos primero y tercero el gobierno federal debe intervenir de oficio y en los otros dos solamente a petición de las autoridades locales.

Los autores argentinos hablan de garantía reestructiva y garantía ejecutiva:

- a).- Garantía reestructiva.- Es la que tiene como finalidad -- restablecer la forma republicana de gobierno.(Tercera),
- b).- Garantía ejecutiva.- Está formada por los otros tres casos de garantía de que habla la doctrina argentina (1a.- 2a.- y 3a.)

La deferencia entre la garantía reestructiva y ejecutiva es -- que en la primera se trata del mantenimiento de un principio constitucional no importan las personas, se va a restablecer algo que había desaparecido; en la segunda, lo que se va a mantener son las instituciones preconstituidas.

El gobierno federal es el único que puede legislar, por lo que se

119.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva

refiere a las garantías reconstructivas y ejecutivas.- Todas las facultades que se atribuyen al gobierno federal y no son expresas para cada poder, corresponden a las legislaturas locales.

DERECHO MEXICANO.- Art.122.- "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean existados por la legislatura del Edo., o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

Este Art.consigna la garantía ejecutiva pero no ignora la reconstructiva. ¿Hay un olvido en la Const.Mexicana?.- ¿No existe la garantía Federal en la forma republicana? El problema no está estudiado en el Derecho Mexicano, se pueden sin embargo, ofrecer las siguientes consideraciones basadas en antecedentes históricos:

El constituyente de 57 deliberadamente suprimió la garantía reconstructiva, porque podía ser funesta para las entidades federativas. Se dejó a las legislaturas locales y a la S.Corte para que remediara el mal. Ramírez, Mata, Arriaga, tenía un profundo respeto por la forma federal. El Gobierno posteriormente y por los años de 1874 y 76, se dió cuenta de que algunos gobiernos estatales no le simpatizaban y apareció el Art. 72, fracción b inciso V: "Son facultades exclusivas del senado: declarar cuando hayan desaparecidos los poderes constitucionales, legislativos y ejecutivos de un estado, que 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 ejecutivo federal con aprobación del senado, y en sus recesos con la de la Comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere". En el inciso VI, parte final, se dice que la ley reglamentará el ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso anterior.

120.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

DON JOSE MARIA IGLESIAS sostenía: que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, podía alegar su intervención en el caso de conflictos de los Estados, por lo que se refiere al origen legal de los funcionarios.

VALLARTA sostenía: que la Corte no podía estudiar el nombramiento de los funcionarios o incompetencia de origen, su tesis triunfó.

Según la tesis de IGLESIAS era posible, incluso, que la Corte juzgara la elección de Presidente de la República. Como resultado de esta polémica vino el inciso V. Frac. "B" del artículo 72 de la Constitución de 1857, a preveer el caso de que llegara a triunfar la tesis de Don José María Iglesias. ¿Cuál fue la idea del Constituyente con respecto a este inciso? ¿Qué se hizo o quiso decir con él? No existe una exposición de motivos al respecto, lo que se pensó habrá de quedar ignorado, tendremos que utilizar otros medios de investigación, no hay antecedentes en ninguna otra Constitución Mexicana. Desde entonces el citado inciso se usa en todos los casos en que el poder ejecutivo no simpatiza con los gobiernos de las Entidades. Según el maestro (Mario de la Cueva), éste inciso es la garantía re-constructiva de la doctrina argentina.

INTERPRETACION DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCION DE 1917.- Son facultades exclusivas del Senado:

V.- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna 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-

121.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

La garantía federal es una aplicación del artículo 122 constitucional. En el Derecho extranjero y principalmente en la doctrina Argentina se habla de una doble garantía: La ejecutiva y la reconstructiva. Si el Estado Federal garantiza a cada una de las provincias una forma republicana de gobierno, cuando por cualquiera circunstancia se cambia esa forma, el gobierno federal debe intervenir para reconstruirla, para reimplantarla -- forma republicana la garantía reconstructiva significa: borrar lo que existe en la Entidad Federativa y luego reconstruir la forma Federal (Republicana) de gobierno. Ejem: si se estableciera en alguna de las Entidades -- Constitución Monárquica, se justificaría la intervención del poder de la Federación para reconstruir la forma republicana de gobierno. La garantía ejecutiva tiene por función restablecer el orden y los poderes legalmente constituidos.

La diferencia entre las dos formas de garantía federal es que en la ejecutiva no se hace ninguna modificación interna, en cambio en la reconstructiva, se destruye la existente para volver al pasado. La constitución que nos rige se refiere únicamente en su artículo 122 a la garantía ejecutiva; si alguna de nuestras entidades Federativas rompiera con la forma de gobierno, el Estado Federal se encontraría impotente según la Constitución. ¿Se trata de un descuido? ¿Fue olvido? ¿Fue intencional? La realidad es que se tuvo miedo de que el gobierno central interviniera constantemente, apoyándose en esta fracción, en la vida de las entidades Federativas.

Las doctrinas norteamericanas y Argentina han sostenido que los poderes de la garantía reconstructiva y ejecutiva corresponden al Congreso Federal, él es el único que puede ordenar el alcance de la actuación del poder Federal, pero se conforma con dictar las normas y es el Presidente --

122.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

de la República quien debe ejecutarlas.

Nada había en el Constituyente de 1857 sobre la garantía reconstitutiva. Don Sebastián Lerdo de Tejada, afirmó que el 57 había querido -- que el Congreso fuera el amo de México, tenía honor a López de Santa Anna, fué así como decidieron que una sola Cámara era mejor que dos. En una circular de 1874, Lerdo dijo que el Presidente era un juguete del Congreso y propuso la reforma que se creara el Senado. La verdad es que no existía -- realmente el temor al Congreso, por eso este se plegó y votó la decisión o división en dos Cámaras. En el año de 74 se hace la reforma al artículo 72 en la forma indicada anteriormente, no hay ninguna exposición de motivos, -- no se sabe nada sobre los antecedentes como ya lo dejamos apuntado.

La fracción V, del artículo 76 Constitucional, no es igual al inciso V, de la frac. "B", del Art.72 de la Constitución de 1857 entre los dos hay la siguiente diferencia: El precepto de 57 dice: declarar cuando -- hayan desaparecido los poderes constitucional-es legislativo y ejecutivo -- de un Estado que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional."

Mientras que el precepto de 17 habla de desaparición de todos -- los poderes constitucionales.

En 1857 queda pues el Tribunal Superior de Justicia del Estado -- interpretando este artículo Don Paulino Machorro Narváez, dice: que sólo -- en el caso de que hayan desaparecido todos los poderes constitucionales se puede nombrar un gobernador, pues por tradición corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado hacerse cargo del poder. El -- Licenciado Machorro Narváez defendió el valor judicial, de que el poder judicial, tiene el mismo rango que los otros dos.

¿Qué quiere decir cuándo hayan desaparecido los poderes? ...

Se ha usado a gusto del poder Ejecutivo Federal, cuando no, le --

12).- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

gusta un gobernante, lo cual puede verse con claridad si revisamos los casos de aplicación de la fracción V, del artículo 76, como sucedió en San Luis Potosí con Pérez Gallardo que existiendo los tres poderes del Estado, el Senado de la República declaró la desaparición de los mismos.

Luna Duret, explicando la fracción V, del Art.76 indica que sólo puede aplicarse cuando hay desaparición de hecho de todos los poderes y que fuera de este caso general no tiene aplicación. Y ponía como ejemplo la renuncia de los funcionarios de los tres poderes, abandono del poder por los mismos, un terremoto, etc., y seguía diciendo que en México lamentablemente se han confundido dos cosas distintas: desaparición de hecho de los poderes y responsabilidad de carácter oficial y del orden común de los funcionarios. Cuando dice Luna Duret, un funcionario incurre en responsabilidad debe exigírsele conforme al artículo 108 Constitucional: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a las Constituciones y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado de alta traición a la patria y delitos graves del orden común". La Constitución no nos define cuáles son los delitos graves.

La confusión entre la desaparición de hecho de los poderes y responsabilidad de los funcionarios trae por consecuencia los inconvenientes que citamos a continuación:

- 1o.- Confusión de dos conceptos jurídicos: Desapariciones- poderes y responsabilidad de los funcionarios.
- 2o.- La no exigencia de la responsabilidad en que incurren dichos funcionarios.
- 3o.-

124.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

- 30.- No se respeta el principio Constitucional de que ningún hombre puede ser juzgado sin ser previamente oído (garantía de audiencia) y simplemente se hace la declaración de desaparición de poderes.
- 40.- Se da al Senado de la República una arma poderosísima.

En virtud de todo lo anterior concluye Larr Duret, no se debe interpretar la fracción que venimos comentando en el sentido de que la responsabilidad de las autoridades de un Estado ocasiona la desaparición de poderes. Solamente en el caso de que la responsabilidad de los tres poderes sea aprobada puede haber aplicación de la Fracción V, del Art. 76; además de las consecuencias necesarias y resultantes de la responsabilidad en que han incurrido los funcionarios del Estado. El Senado debe comprobar que han desaparecido los poderes para decretar su desaparición. Otro dato importante con respecto a la fracción V, del Art. 76, es que la fracción siguiente en el párrafo final aparece que deje una ley reglamentaria de la mencionada fracción cosa que hasta nuestros días no se ha hecho y que de realizarse sólo por desaparición de hecho podría declarar el Senado la desaparición de poderes.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.- Art. 124.- "Las facultades que no están expresasmente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Existen dos sistemas en el problema de la distribución de competencias: El Norteamericano y el Canadiense.

En el Canadiense por el contrario, son los gobiernos locales quienes tienen facultades expresas en la Constitución, y las que no les pertenecen corresponden al gobierno federal.

La diferencia entre los dos sistemas se motivó o tiene su origen

125.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

en la formación diversa del Estado Federal. En los Estados Unidos se parte de la existencia de varios Estados independientes para llegar a la federación; en Canadá un Estado unitario central pasa a convertirse en régimen federal.

Los artículos de la Constitución Norteamericana son del 1o. al 10. El Artículo 1o., sección 1a. dice: "Todos los poderes legislativos se ejercerán por medio de un Senado y una Cámara Representativa", en la sección 2a. de este mismo artículo se dice: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, no prohibido a los Estados corresponden a estos y el pueblo".

Se ha dicho que la concepción de la soberanía europea y norteamericana son distintas, pues en la concepción europea la soberanía radica en el pueblo, en cambio en la concepción norteamericana radica en el Congreso. El Art.1o de las enmiendas a la Constitución norteamericana de los Estados Unidos establece una doble competencia una para el Estado Federal y Entidades Federativas y otra para el pueblo. Este artículo 1o de las Enmiendas dice que las facultades que no han sido delegadas a la Federación o a los Estados se entienden reservadas al pueblo.

El Estado no es omnipotente, está limitado por la Constitución. Las facultades que el pueblo no ha dado al gobierno federal es tan reservadas a los gobiernos de las provincias y aquellos que no ha delegado a uno u otro poder, pertenecen al pueblo. El Art.1o de las Enmiendas tiene el siguiente alcance:

1a.- El pueblo señala las facultades del Estado Federal.

2a. Puede suprimir al Estado Federal y a las provincias determinadas facultades.

3a.- Todas las facultades que el pueblo no ha otorgado al Estado Federal o a las provincias en las constituciones, se entienden

126.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

den reservadas para él.

JAMES BRAIS, autor norteamericano, en su obra titulada "Derecho Constitucional", desmenuzando los artículos constitucionales que refieren a estos problemas hizo la siguiente clasificación de atribuciones, que fija la competencia del Estado Federal y de las Entidades Federativas:

1o.- Poderes que solamente corresponden al gobierno federal son: los poderes atribuidos expresa y exclusivamente a la federación, ejemplo: - los asuntos internacionales, todo lo que se refiera a las atribuciones que fija la competencia del Estado Federal y de las entidades Federativas, es decir, atribuciones nacionales: el ejército, la marina, el comercio exterior, la moneda, correos, pesas y medidas, aviación, transportes no locale etc.

2o.- Poderes que solamente corresponden a los Estados, ejem: todas las restantes facultades, es decir, aquellas que no están reservadas al poder federal, con las prohibiciones que más adelante veremos.

3o.- Poderes, atribuciones o facultades que pueden ejercer-se independientemente por el gobierno federal o por los Estados, a) - Lo que llama la doctrina norteamericana facultades concurrentes, ejem: Las facultades concurrentes han tenido una gran importancia en los Estados Unidos, en México no. Facultades concurrentes son aquellas que pueden ejercer la Federación y los Estados. Los gobiernos locales podrán ejercer las facultades que en la Constitución no les estén prohibidas expresamente, en aquellos casos en que la federación ni las ejerza ni tampoco se oponga a que las Entidades Federativas las realicen. Pero en el momento en que el poder Federal realice la facultad debe cesar la actividad de las entidades. Esto se explica en razón de que son tantas las atribuciones que tiene el Estado Federal que se ve imposibilitado para realizarlas todas y entonces los gobiernos locales, en virtud de no estarles prohibido constitucionalmente y ayudando al gobierno central, puede y debe realizarlas con la única taxati

127.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva

ra de que automáticamente como el gobierno federal se oponga debe cesar la intervención del gobierno local.

40.- Poderes prohibidos al gobierno federal, ejem: Los derechos del hombre, que en los Estados Unidos se consignan mayoritariamente en las constituciones locales y los que se consignan en las enmiendas a la Constitución norteamericana, esto quiere decir que el poder Federal al dictar las leyes o ejercer cualquiera facultad no pueda violar los derechos del hombre.

50.- Facultades prohibidas a los gobiernos de los Estados. Algunos preceptos de la Constitución por ejem: establecen que los Estados no pueden celebrar ciertos actos: tratados, sostener ejércitos, tener marina propia etc.

MATHEIUS, tratando de perfeccionar la explicación de BRAIS añade una sexta atribución: Actos prohibidos a la federación y a los Estados: ejem: Expedición de leyes retroactivas o no consignación de las Constituciones de todos los derechos del hombre.

El último sistema a propósito de la competencia está en la Argentina cuyo artículo 104 Constitucional dice: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente hayan reservado por pactos especiales al tiempo de una incorporación". Aquí se rompe el principio de la unidad constitucional y los autores argentinos al explicarlo dicen que tiene su origen en la idea de que el Estado Federal se realiza a merced de un tratado internacional; afirman que esto constituye la anomalía y que resulta prácticamente inaplicable.

Distribución de competencias entre el Estado Federal y las Entidades Federativas según los textos positivos Mexicanos. Cómo se ha realizado la doctrina en nuestra Constitución? Siguiendo a la doctrina de Brais

128.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva

Metheius, que agrupan las diversas competencias entre la federación y la provincias en seis grupos, vamos nosotros realizando la teoría en nuestra Constitución bajo las siguientes bases:

PRIMER GRUPO.- Poderes que solamente corresponden al gobierno Federal: se puede establecer como principio que las facultades que corresponden al estado Federal son todas las que la Constitución enumera, por virtud de que nuestro sistema es de facultades expresas para la federación y entre ellas se pueden señalar:

- a).- La expedición de leyes reglamentaria y orgánicas de la Constitución (Art.133, el 6 y 16 transitorios).
- b).- La Jurisdicción sobre el Distrito Federal, territorio y Islas que no pertenezcan a alguna Entidad Federativa (Art. Frac.6.- "El Congreso tiene facultad para legislar en lo relativo al distrito y Territorios Federales, sometidos se a las bases siguientes:
- c).- Las facultades que se atribuyen a los distintos poderes la Federación (Art.73, 74 y 76 por lo que al poder Legislativo se refiere; art. 89 en cuanto a las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo y los Arts.103 y 104 en lo referente al Poder Judicial).

SEGUNDO GRUPO.- Facultades atribuidas a los Estados; es posible señalar tres renglones.

- a).- A los Estados corresponde la facultad de organizarse, de establecer los órganos estatales, de acuerdo con el Art.11 de la Constitución.
- b).- A ellos corresponde arreglar sus diferencias por lo que corresponde a las cuestiones de límites, debiendo los convios ser aprobados por el Congreso de la Unión (Art.116,

129.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

"Los Estados pueden arreglar entre sí, por voluntarios y -- amistosos convenios, sus respectivos límites pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión").

- c).- En principio todas las facultades que no corresponden hablan de constitucionalmente, el gobierno Federal Art.124.- "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta -- Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Hay, pues facultades expresamente concedidas a los Estados y facultades que corresponden al pueblo de los Estados por pertenecer, constitucionalmente, a la Federación. El hecho de que el Art.124 de la Constitución indique que toda las facultades de estos sean ilimitadas, pues su barra o límite se encuentra en las constituciones locales.

TERCER GRUPO.- Facultades Concurrentes.- En los Estados Unidos la doctrina ha concluido que las facultades concurrentes si son posibles, tienen una realidad y por ellas se entienden atribuciones que pueden ser ejercidas por la Federación o por los Estados. Los autores norteamericanos exigen, para que se den las facultades concurrentes, dos requisitos:

- 1o.- Que la atribución competa en primer término al gobierno Federal.
- 2o.- Que esa atribución no esté expresamente prohibida a los Estados.

Partiendo de estas dos ideas se dice que los Estados pueden ejercer las facultades que no la están prohibidas en tanto en la medida en que dichas facultades no las ejercita la federación y siempre que ésta no prohiba a los Estados su ejercicio; entiéndase bien, es la federación quien -

130.- .D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

puede prohibir el ejercicio de determinada facultad a la Entidad Federativa, porque si fuera la Constitución quien preceptuara el no ejercicio de esa facultad, la facultad concurrente no podría darse. Los constitucionalistas mexicanos dicen que en nuestro país no se han desarrollado las facultades concurrentes; diríamos que los gobiernos locales de los Estados Unidos son y se sienten lo suficientemente libres para hacer uso de sus facultades y prerrogativas y que en cambio nuestras provincias han tenido y tienen un solapado temor al Gobierno Federal. La idea de las facultades concurrentes entre nosotros no es pues igual a la de los Estados Unidos sino que -- más bien ciertas materias o atribuciones las ha otorgado la Constitución a la Federación y a los Gobiernos locales.

Los ejemplos más importantes son el Art. 3.- "...Sólo el Estado Federación, Estados, Municipios impartirán educación...", y la Frac.XXV del Art.73 "El Congreso tiene facultad...así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones correspondientes a ese servicio público..." se ha señalado también el Art.121, que si puede tener el sentido de las facultades concurrentes en los términos de la doctrina norteamericana: "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá de manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, judiciales y al efecto de ellos sujetándose a las bases siguientes:... "Las leyes generales a que se refiere este artículo no han sido dictadas por el Congreso de la Unión y han sido los Estados, mediante leyes locales, quienes lo ha reglamentado y hecho cumplir, siendo últimamente cuando el Código Federal de Procedimientos Civiles lo ha venido a reglamentar.

131.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

CUARTO GRUPO.- Actos prohibidos a la Federación y a los Estados.

Hay un capítulo esencial con relación a este grupo: Las garantías individuales o derechos del hombre no pueden ser violados ni por el poder federal ni por los poderes locales; ni uno ni otros poderes pueden realizar acto alguno contrario a los derechos del hombre y esto, no sólo por teoría, sino porque es indispensable decir al Edo. que se le dan determinadas facultades y que en ciertas ocasiones hasta se le concede la posibilidad de suprimir determinadas garantías individuales pero en el ejercicio de las primeras no podrán nunca violar los derechos del hombre, y en el segundo caso les será imposible suprimirlos todos. Nuestra declaración del los derechos del hombre o garantías individuales es más completo que la del pueblo norteamericano, porque propiamente la declaración de los derechos del hombre en los Estados Unidos no está en la Constitución federal sino en las constituciones de las entidades federativas.

QUINTO GRUPO.- Actos prohibidos a la Federación,

El Art.130.- "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo la religión cualquiera..." Se trata del principio de la libertad de conciencia? Tal parece que sí. Este párrafo segundo del Art.130 se puede interpretar de la siguiente forma.

a).- La religión del estado puede exigir puesto que el gobierno siempre protege y ampara una religión, pero no puede obligar a los individuos a que la tengan.

b).- Existe la libertad de conciencia, puesto que no es contradictoria a la religión del estado con la libertad de conciencia pudiendo ambas coexistir.

También es acto prohibido a la federación la disposición conteni

132.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

da en el párrafo final del Art.131 "...Pero sin que la misma federación -- pueda establecer ni dictar el distrito ni territorio federales los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Art.117.- "Los estados no pueden en ningún caso: VI.- Gravar la circular y consumo de los efectos nacionales o extranjeros, con impuesto o derechos cuya exención se -- efectué por aduanas locales, requiere inspección o registro de bultos o -- exija documentación que acompañe la mercancía: VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

SEXTO GRUPO.- Actos prohibidos expresamente a los estados.

Con respecto a este grupo encontramos prohibiciones absolutas y prohibiciones relativas, siendo las últimas aquellas que puedan levantarse que están sujetas a condición. Las prohibiciones absolutas las reglamenta el Art.117 en cuál se dice con claridad que los estados no pueden celebrar alianzas, expedir patentes de corso etc., las prohibiciones relativas las señala el Art.118: "Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión:

- 1o.- Establecer derecho de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- 2o.- Tener, en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra.
- 3o.- Hacer la guerra por sí alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente.

Que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata.
El Presidente de la República.

133.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

Nos quedan por último dos cuestiones por resolver:

a).- Cuando una facultad no está atribuida al Gobierno Federal y las constituciones locales tampoco las conceden a las Entidades Federativas; qué pasos pueden darse

b).- La interpretación de la Frac. XXX, del Art. 73, "El Congreso tiene la facultad, para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Es el problema de las facultades implícitas que han servido al Gobierno Federal hasta la fecha para aminorar, restringir, facultades a las entidades Federativas. Existen en realidad las facultades implícitas? ¿Qué significación tienen las facultades expresas y qué alcance tienen las implícitas si las hay?

DIVISION DE PODERES.- Antecedentes históricos. Aristóteles John y Baron de Montesquieu.- La doctrina de la división de poderes está en la base de la estructura del Estado Mexicano. La doctrina de la representación la idea del Derecho Natural, la doctrina age de la soberanía, definen la manera de ser del Estado, la doctrina de la división de poderes, en cambio no es de esencia a la democracia, pues esta puede darse en un régimen monárquico, pero si es de esencia en la estructura del Estado Moderno.

La doctrina de la división de poderes tiene una larga historia.- puede remontarse hasta Aristóteles, en cuyos libros se encuentran la hella de la doctrina, Aristóteles habló del concepto de gobierno del pueblo por pueblo; desde el Feudalismo se acepta que el gobierno puede ser de representación; a partir de la Revolución Francesa se garantizó las libertades humanas positiva y negativa frente al Estado la libertad negativa consiste en que el Estado y negativa frente al Estado la libertad negativa consiste en que el Estado debe respetarse, no puede penetrar en algunas libertades humanas (garantías individuales) y la libertad positiva consistente en el derecho que tienen los hombres de participar en el gobierno.

134.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

La doctrina de la división de poderes aparece con Aristóteles, - en la Edad Media se difunde extraordinariamente y se pierde en el absolutismo, volviendo a aparecer en las constituciones norteamericanas, en las constituciones locales de las entidades Federativas de los Estados Unidos y en la Constitución Francesa. La teoría de la división de poderes es esencialmente contemporánea, ya que es radicalmente distinta a la concepción antigua, y ha sido elaborado en lo esencial por Locke y Montesquieu, - así como por las aportaciones de las Constituciones norteamericana y Francesa.

ARISTOTELES.- En el libro VI, Cap. XI de la política, Aristóteles habla de una división de poderes: el gobierno de la ciudad que se identifica con el concepto de Estado debe realizar múltiples funciones, que no podría ejecutar un solo órgano; por ello Aristóteles divide las funciones en:
1o.- La Deliberación, que es la función de base.
2o.- El mandato o Ejecutiva;
3o.- La Justicia.

La función de deliberación parece que corresponde a la función legislativa, en la potestad de hacer de ley civil, de declarar la guerra - imponer la pena de muerte, el destierro, es, en suma, la que se encarga de todos los asuntos fundamentales de la ciudad.

La segunda, o sea la función Ejecutiva, es la que consiste en ejecutar lo que se ha expresado y dando en la deliberación, es una función reglamentaria y subordinada a la deliberación.

Por último, la justicia que consiste en decidir las controversias que suscitan entre los particulares. Las tres funciones señaladas en la política griega estaban encomendadas a tres órganos distintos que eran:

1o.- La Asamblea, encargada de la función de la deliberación. Es

135.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

el Órgano primitivo, el gobierno del pueblo, la democracia, la reunión de los ciudadanos, nada puede hacerse que no haya sido ordenado por la Asamblea.

2o.- La magistratura, encargada de la función de ejecución, los magistrados representan al poder ejecutivo en su sentido restringido, nada agregan a las decisiones de la asamblea, sólo las cumplen.

3o.- Los jueces, a quienes corresponde lo que hoy se llama la -- función jurisdiccional, se encargaban de dirigir las controversias entre particulares, pues no era posible la Asamblea reunida que se reunía todos los días para resolver los problemas suscitados entre los mismos. Los jueces estaban sometidos a la asamblea.

Desde los tiempos de la Grecia Clásica se viene repitiendo el tema Aristotélico y así el Parlamento no es sino el substituto de la Asamblea de Ciudadanos, y el poder Ejecutivo a quien compete la función administrativa y el poder jurisdiccional se identifican con ligeras variantes con los otros órganos (2) de la concepción del filósofo peripatético. Vamos pues como el pensamiento de Aristóteles se repite uniformemente, Cicerón, polibio, Sto.Tomás. En la Edad Media no se encuentra nada nuevo sobre el problema y así es necesario saltar hasta Locke para encontrar planteada sobre nuevas bases la Teoría. La Doctrina de la División de Poderes. Locke es el fundador de la ciencia política contemporánea y de los principios que más tarde desarrollaron Rousseau y Montesquieu; estos tres pensadores con sus doctrinas, dieron la base constitutiva o estructural a la Constitución Norteamericana, a la Declaración de los Derechos del hombre de Francia y a la Constitución Francesa.

LOCKE.- El pensador Inglés nos dice que si queremos saber lo que es el Estado, debemos conocer sus funciones, las cuales divide en: Legislativa, Ejecutiva o administrativa, Federativa o Prerrogativa.

136.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

a).- La función legislativa nada tiene de particular, en la facultad de hacer las leyes, en su acepción más amplia.

b).- La función o Administrativa, es el cumplimiento de las leyes en todos los órganos. Para Locke, contrariamente a nuestros tiempos, esta función comprende la administración y la jurisdicción, que como lo vemos actualmente son funciones distintas, distinción por otra parte que es difícil encontrar en el pensamiento de Locke, al afirmar que es imposible establecer una distinción entre las funciones administrativas y jurisdiccionales. Para Locke el juez no es más que un simple ejecutor de la ley.

c).- La función federativa, corresponde a la Corona, y es la vida internacional de Inglaterra, por ejem: La celebración de tratados, declaración de guerra, etc.

d).- La función prerrogativa, que es la más hermosa de las funciones de la Corona, es la equidad en la aplicación de las leyes, perteneciente al monarca cuya virtud es la equidad, misma que le permite modificar las leyes, ya que el monarca puede disolver el parlamento.

Los poderes de Inglaterra son dos: El Legislativo y la Corona o Poder Ejecutivo; al primero corresponde la función legislativa y las tres restantes corresponden al segundo. Los jueces no reciben consignas de nadie, pero son parte del poder ejecutivo. El poder Legislativo es superior al ejecutivo.

Montesquieu. Montesquieu ha planteado como este escritor francés la nueva teoría de la división de poderes. El orden jurídico, nos dice Montesquieu, está regido por dos principios: La Justicia y la seguridad; y llega a ser más que Justicia, Seguridad. En el conflicto entre seguridad y Justicia, triunfa la seguridad (Lo objetivo), si se prefiere la justicia - -

137.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

triunfaría el criterio de los jueces (lo subjetivo). La seguridad tiene dos maneras de ser, seguridad en las leyes, en el derecho, y seguridad contra el Estado.

En el pasado, la doctrina de la División de Poderes, desde Aristóteles no ha sido tal, es una simple división de las funciones cada una de las cuales se asigna a un órgano determinado. Montesquieu cambia el sistema y no parte ya de las funciones para llegar a los órganos, sino que por el contrario, partiendo de los órganos llega a la función. La diferencia entre Aristóteles y Montesquieu consiste fundamentalmente en que el primero después de contemplar las diversas funciones que debe realizar el Estado comprende que ellas no pueden ser encomendadas a solo un órgano, y por una simple división del trabajo llega a elaborar la doctrina estatal de organización tripartita; Montesquieu, en cambio, quiere la división de poderes para asegurar la libertad. Si todo el poder corresponde a un solo órgano nos dice la libertad no existiera, es necesario dividir el poder para que quede asegurada la libertad, Montesquieu divide el poder en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. Al Legislativo corresponde dictar las leyes; al Judicial interpretar las leyes; y al Ejecutivo aplicarlas. La división debe ser total, plena, por eso es que el poder Judicial debe ser doble, así lo es en Francia, en que existen tribunales administrativos y plenamente judiciales, o mejor civiles. Montesquieu afirma que la libertad nunca quedaría garantizada si los tribunales administrativos dependieran del Ejecutivo. La jerarquía entre los poderes es la siguiente: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, es decir, primero dictar el Derecho, segundo interpretarlo y tercero ejecutarlo. Solamente mediante esta división, afirma Montesquieu se asegura la libertad.

El Poder Legislativo no tiene ningún interés en dictar las leyes tiránicas, puesto que no las va a interpretar ni a aplicar, El Poder Judicial debe buscar una buena interpretación de las leyes, deberá ser bueno, los jueces no dictarán sentencias tiránicas porque ello no las van a ejecu

138.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

tar. El poder Ejecutivo tampoco será un peligro porque no dicta las leyes ni las interpreta sino solamente las ejecuta. De ahí por qué la división de poderes no es una división de funciones, sino una garantía de la libertad.

En la historia esta doctrina se ha realizado en los siguientes textos constitucionales:

- 1o.- En la Constitución de Virginia de 1776, cuyo artículo 1o., dice que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, formaran departamentos distintos y separados, que una misma persona no podrá ser titular de dos de esos poderes al mismo tiempo.
- 2o.- La Constitución Federal Norteamericana no consigna la doctrina en artículo especial, pero en los artículos: 1o., 2o. y 3o., asigna funciones particulares a cada uno de ellos.
- 3o.- El párrafo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del hombre de 1789 consigna el principio, una Constitución dice tiene una finalidad suprema; realizar los derechos del hombre y para ello la división de poderes es esencial. Si un pueblo no tiene asegurados los derechos del hombre y la separación de poderes, podemos asegurar que no posee Constitución.
- 4o.- En la Constitución de Cádiz, Cap.III, relativo al gobierno-Arts.13 al 17, se consigna la doctrina.
- 5o.- La Constitución de Apatzingán de 1814, consigna los tres poderes.
- 6o.- El Acta Constitutiva del 31 de Enero de 1824, consigna los tres poderes.
- 7o.- La Constitución Mexicana de 1824 en sus arts.7,6, 74 y
- 8o.- Por último y haciendo a un lado las constituciones de Santa Ana, tenemos el artículo 5o., de la Constitución de 1857.--
"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio

139.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

cio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrá reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo". En la Constitución de 1917 en su Art. 49 consignó la doctrina en la siguiente forma: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de esos 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 100 y 29. En ningún otro caso se otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

¿Qué significado tiene la doctrina de la División de Poderes, --cuál es su alcance, sus límites y relaciones en la vida jurídica de México?

Montesquieu había creído que la doctrina de la división de poderes por él formulada, se desprendía de las instituciones inglesas, pero --tal idea, como lo han hecho notar historiadores y comentaristas posteriores; fué un error del pensador francés, ya que en Inglaterra había, en la época en que estudió su sistema institucional, una cierta unión de poderes y nunca la tesis cortantes y definitiva idea de por el genial escritor.

EL GOBIERNO PARLAMENTARIO, SUS ANTECEDENTES Y SUS PRINCIPIOS. -- La doctrina de la división de poderes ha tenido dos realizaciones fundamentales; El régimen Parlamentario y el Gobierno Congresional o Presidencial. El primero tuvo su origen y encuentra hoy su único apoyo y ejemplo en Inglaterra, pero existió además, en Francia España, Bélgica, Italia y en Sud América, en Brasil durante la época monárquica y en Chile. El segundo o -- sea el congresional se observa en los Estados Unidos y en todos los países americanos.

El Régimen Parlamentario, o mejor, el gobierno parlamentario, es la historia del Parlamento inglés, cuando este paulatinamente va minando --

140.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

poder al Monarca. En Inglaterra, desde los tiempos de la Carta Magna la -- Asamblea de los barones y del clero lentamente se fué imponiendo al Monarca hasta llegar a dominarlo. Esta idea ha dado lugar a los comentaristas -- para decir que la democracia tiene únicamente su origen en Inglaterra y -- forma escrita en las Constituciones Norteamericanas. El ~~gobierno~~ ~~Parlamento~~ ~~Parlamentario~~ nace en el siglo XVIII y sus antecedentes más remoto lo encontraremos, en los siglos XV y XVI en la Curia-Regis aumentada en miembros y más compleja en organización y el segundo al convertirse en órgano consultivo del rey.

Las características del gobierno Parlamentario son las siguientes:

1o.- Supone la existencia de dos Cámaras, la de los Lores y la de los Comunes, esta última de elección popular y fundamente de toda la estructura gubernamental inglesa; la de los Lores es de carácter hereditario. En Francia, existió el gobierno parlamentario y entonces las dos Cámaras -- eran electas popularmente. Solamente cuando se llega a formar la Cámara -- de los Comunes podemos decir que existe en realidad el gobierno parlamentario.

2o.- Es necesario, indudablemente, que la Cámara de los Comunes -- tenga preponderancia, si así no fuera el gobierno parlamentario no se realizaría, habría cuando más un simple gobierno aristocrático. El Rey y los Lores dominaría.

3o.- Es de esencia que el pueblo gobierna por medio de la Cámara de los Comunes, a donde van sus propios representantes: el pueblo designa a estos y ellos van a la cámara del pueblo y ellos gobiernan en nombre de él. Este es un tipo de representación algo distinto de la democracia. Este es un tipo de representación algo distinto de la democracia.

4o.- La Cámara de los Comunes se elige, debe elegirse, periódica

141.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

mente, no puede ser vitalicia.

50.- El Gobierno parlamentario exige que la Cámara de representantes por conducto de los líderes tenga las riendas del gobierno y dirija la política general del Imperio, además de su función primordial que es la de dictar las leyes. El Parlamento es quien gobierna, el gobierno es el Parlamento.

60.- El Rey no puede actuar por sí mismo, necesita la participación del gabinete en todos sus actos. Sin refrendo los mandatos del Monarca no son mandatos, ni pueden ser obsecados.

70.- Como el gabinete no puede permanecer en el poder sin el apoyo de la Cámara Baja, o sea la de los Comunes, por virtud de que el gabinete se forma o debe formarlo el rey tomando como base la mayoría parlamentaria, podemos decir que es el parlamento quien gobierna.

Lo anterior quiere decir que el Rey está en manos del parlamento Indiscutiblemente que no. El monarca está en manos del pueblo, y la prueba de ello está en que cuando existe divergencia, criterio entre el rey y el parlamento puede aquel disolver a esta y convocar a nuevas elecciones, --siendo por lo tanto el pueblo quien deberá decidir cuál criterio político es el que acepta; si el del entonces realige a los miembros del órgano legislativo, y si el criterio del rey, entonces el partido político que pasa a integrar el parlamento llevará las ideas del monarca, que se realizarán a través del gabinete formado por el Rey. Una tercera posibilidad es la de que el pueblo no acepte las ideas del Rey ni las del parlamento y entonces los nuevos integrantes de este último, llevarán el criterio del pueblo, serán quienes impriman la nueva política del Imperio a través del nuevo gabinete. El parlamento está sobre el Rey, su refrendo, pero la posición del rey es más fuerte porque puede disolver el Parlamento.

- - - - -

142.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva

Los Ingleses afirman que el sistema parlamentario es el más adecuado para el gobierno de un país y que el monarca, en virtud de no pertenecer a ningún partido, se encuentra encima de ellos, puede plenamente -- cuando el pueblo se inclina hacia la derecha o izquierda, ciudar el equilibrio político, respetando siempre la mayoría parlamentaria. Este sistema -- se ha llevado a otros países, como España, Francia, pero no ha dado resultado; en el último citado la razón fundamental del Fracaso se debió a que el Presidente pertenecía a uno de los múltiples partidos existentes y no podía por tanto gobernar sin partidarios. En Francia el Presidente nunca se atrevió a disolver el parlamento. Otra razón del éxito del régimen parlamentario de Inglaterra se debe a la existencia de sólo dos Partidos Políticos y ha sido hasta últimamente que ha nacido el llamado partido Laborista que actualmente domina. En Alemania el Presidente no era elegido por el parlamento, sino a través de una elección directa, en este país el Presidente sí llegó a disolver el Parlamento.

El Gobierno Congresional o Presidencial.- Sus Antecedentes y Principios.- Frente al sistema parlamentario se coloca el gobierno congresional cuya realización primera está en los Estados Unidos. Sus características fundamentales son las siguientes: Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son distintos, no existe entre ellos ninguna relación política, sólo una relación jurídica. Hay una subordinación de carácter jurídico de los poderes a uno, pero no se observa ninguna subordinación política, en este aspecto los tres tienen la misma jerarquía, si acaso, el Presidente podría tener alguna supremacía.

Los impuestos básicos sin los cuales no es posible la existencia del gobierno presidencial son los siguientes: Una Constitución Y escrita.- El concepto de los ingleses, La Constitución rígida y escrita sería perjudicial, para ellos lo esencial es que la Constitución son flexibles y no escrita, porque es la vida inglesa traducida en normas, no son normas ideas como las mejores sino la vida inglesa transformada en normas; la cons-

143.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

titución del pueblo inglés deviene continuamente en una nueva, se está formando constantemente por qué el gobierno congresional necesita una Constitución rígida? Por qué solamente así se puede ampliamente mantener el equilibrio entre los tres poderes estatales; si toda ley del congreso fuera una ley Constitucional, podría por ejemplo terminar en 48 horas con el poder Ejecutivo.

La relación del gobierno congresional se da en las siguientes formas:

- 1o.- Al poder Legislativo corresponde dictar las leyes.
- 2o.- Al ejecutivo corresponde la ejecución del Derecho.
- 3o.- Al Judicial, la decisión de todos aquellos casos en que el Derecho está en disputa.

El poder Ejecutivo no puede hacer nada que esté más allá del derecho; hay subordinación del Presidente al poder legislativo subordinación de carácter jurídico.

La segunda consecuencia del régimen congresional es la supremacía del poder judicial, que es quien en última instancia resuelve las controversias que entre los otros dos poderes se presentan.

La segunda consecuencia del régimen congresional es la supremacía del poder judicial, que es quien en última instancia resuelve las controversias que entre los otros dos poderes se presentan.

En conclusión las características esenciales del régimen presidencial son las siguientes:

- 1o.- Hay tres poderes diferentes a cada uno de los cuales corresponde en principio una función.
- 2o.- Estos tres poderes se ligan por la jerarquía constitucional (constitución rígida y escrita).

144.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

30.- Hay una subordinación jurídica del poder ejecutivo al legislativo y de los dos al judicial.

RELACIONES QUE SE ESTABLECEN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO CONFECCION DE LA LEY.- PRINCIPALES SISTEMAS A ESTE RESPECTO.- PROBLEMA DE LA PROMULGACION.

La doctrina de la división de poderes tiene dos dimensiones distintas; Gobierno parlamentario y gobierno congresional o presidencial.

¿Cuáles son las relaciones entre los poderes del gobierno congresional? En el gobierno congresional no hay una separación radical, entre los tres poderes que lo forman, es una unidad que se expresa mediante órganos distintos; no se trata de poderes radicalmente diferentes, todos constituyen, es decir, contribuyen a un mismo fin. Particularmente son interesantes las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, son ellos los que mueven al Estado, los que le dan vida. Estas relaciones son: La participación del poder ejecutivo en la función legislativa. Al presidente de la República corresponde la iniciativa de pedir la discusión de la ley; en la sanción y el veto interviene el ejecutivo, pero entre nosotros la sanción de las leyes es una etapa de su formación.

La sanción de las leyes es efectivamente una etapa de la formación de las mismas? El artículo 72 dice: "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..." En la formación de las leyes se han observado diversos sistemas: en la Constitución de Cádiz intervinieron las cortes y el rey; antes de Cádiz, en Inglaterra y Francia, las Cortes redactaban la ley y el rey las sancionaban, sin lo cual no era válida ("La sanción de los reyes"). La Constitución de Cádiz daba supremacía al parlamento en la formación de las leyes.

145.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva..

Pero ahora que el congreso es soberano, todavía existe la sanción? Para contestar a esta pregunta hay que analizar a fondo las funciones de poder ejecutivo. ¿Puede el ejecutivo detener la ley? En la vida actual en que el poder legislativo se impone, existe aún la sanción? A lo anterior contestamos que la sanción es solo una etapa en la formación de las leyes. ¿Por qué es posible sostener que la sanción es una etapa? El veto es la facultad que tiene el ejecutivo de devolver a la Cámara un proyecto de la ley con observaciones para observaciones para que sea estudiado nuevamente, substituye a la sanción. El veto no tiene la virtud de detener la vigilancia de las leyes, sólo es suspensivo, es una oportunidad que tiene el presidente para juzgar de la ley. Entonces, existe o no la sanción? -- He ahí el problema. El Dr. García Maynes sí considera a la sanción como una etapa en la formación de las leyes, pero no tomando la sanción como una forma igual como la tomaban los antiguos, es decir, en una forma limitada. En el antiguo régimen, sin no había sanción del rey, la ley ni era tal, ahora sí es posible considerar a la sanción como una etapa en la formación de las leyes, aunque no siempre aparece.

El veto, además de ser suspensivo, tiene el poder de detener la ley. Se puede considerar de dos maneras:

1o.- Según las leyes francesas de 1873 y 1875, cuando el presidente veta una ley, esta vuelve al Parlamento para una segunda discusión, es un ruego del presidente de la República, si el parlamento ratifica esa ley y pasa al Presidente para su promulgación. Los franceses concluyen que la sanción no existe.

2o.- Sistema Norteamericano y Mexicano.- Cuando el Presidente ve una ley, esta vuelve al congreso para ser aprobada por dos tercés partes del número total de votos, lo cual constituye la diferencia con el sistema francés, significa lo anterior que la alianza del presidente con una minoría se impone. Este sistema sólo existe en el derecho norteamericano

146.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

na, mexicano y argentino.

En conclusión podemos decir, que no existe la sanción de la ley en forma absoluta, pero que cuando el ejecutivo ejerce el veto, si es posible que detenga la ley. No es la misma condición del derecho francés, no la antigua concepción, lo cual quiere decir que no sea una parte en la formación de las leyes, por el contrario, la sanción es un momento, en un estado irregular en la formación de las leyes.

La intervención que tiene el poder ejecutivo en la función legislativa, es manifiesta en la iniciativa, el veto y la sanción, y por último en la promulgación y publicación. En que se distinguen promulgación y publicación y qué influencia tienen en el proceso de la formación de las leyes. ¿Cuál es la naturaleza de la promulgación para que sirve? ¿Cuál es su papel en el proceso de la formación de la ley? Es esencial?

En el derecho norteamericano la promulgación no existe y el procedimiento para que una ley sea formalmente tal, tiene como últimos instantes la aprobación del Congreso, pasando después al poder ejecutivo para que éste la publique y teniendo la facultad de vetarla; cuando una ley es vetada por el presidente regresa al congreso y si éste no considera legítimo el veto del ejecutivo, la ley es aprobada y desde este momento es ley, volviendo nuevamente al Presidente para su publicación. La Corte sostiene que aún sin la firma de presidente la ley es ley.

En el Derecho Mexicano tanto la promulgación como la publicación son indispensables, por ser requisitos que en la formación de la ley existe la Constitución. Art. 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

147.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

Con respecto a la naturaleza de la promulgación hay dos sistemas principales: La Alemana, para quien la promulgación es un acto legislativo y constituye el último eslabón en la cadena de formación de la ley. Esta idea es principalmente de Jorge Jellinek. Y segundo la doctrina francesa, - procedente de la discusión con motivo del Código Civil Francés la que afirma que la función legislativa corresponde al Parlamento y que cuando éste ha aprobado una ley, esa ley es ley, pero únicamente para el Parlamento; - siendo necesaria para que sea ejecutiva, para que deba cumplirse la promulgación y después la publicación por qué? Porque en razón de que son dos cosas distintas la formación y la ejecución de las leyes, la primera corresponde totalmente al Parlamento y la segunda, o sea la Promulgación, es el acto por el que se ordena el cumplimiento de la ley. Para los franceses no es acto legislativo sino Administrativo y así Portalis afirma que la naturaleza de la promulgación es administrativa porque el Presidente de la República es quien debe vigilar el cumplimiento de las leyes y para ello necesita antes que nada ordenar su cumplimiento de las leyes y para ello necesita antes que nada ordenar su cumplimiento. Esta tesis ha sido sostenida por Hauriou, La Ferrière, Savin, etc.

Carre de Mabeig, ha venido a sostener una nueva tesis que parece ser la que responderá. Define la promulgación diciendo que es un mandato del poder legislativo al ejecutivo, para que la ley se cumpla.

Artículo 92.- "Todos los reglamentos, decretos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado -- del ramo a que el asunto correspondía, y sin este requisito no serán obedecidos..."⁹⁰

Este artículo ha dado motivo a dos asuntos interesantes:

- 1o.- Una discusión teórica de gran alcance.
- 2o.- Un problema esencialmente práctico.

148.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

Se dice que con respecto a él, que es el último peldaño una huella del régimen parlamentario, basándose para ello en la teoría del refrendo y así dicen que nada puede hacer el presidente sino está respaldado por el Ministro. Agregan que el sistema parlamentario de Inglaterra, no se imita en México, pero se introduce en el artículo 92.

CRITICA.- Los autores que critican la anterior idea, dicen que no queda ser verdad que el Art. 92 constitucional sea una huella del régimen parlamentario y en apoyo de ello afirman primero que no hay antecedentes que lo demuestren; y segundo que Zarco, en sus memorias sobre el Constituyente de 1857, nada dice al respecto y además, hay grandes diferencias entre el artículo 92 y el refrendo del régimen parlamentario, de tal manera que es necesario concluir que el mencionado artículo está inspirado en un principio nuevo y distinto del que informa al Parlamentarismo.

Las diferencias a que hemos hecho mención son las siguientes:

1o.- En el régimen parlamentario el gobierno es responsable ante el Parlamento, el ministro nada de responsabilidad tiene, en cambio, en el Derecho Mexicano toda la responsabilidad recae o corresponde al Presidente de la República (En Inglaterra y ante el tribunal de la historia, la responsabilidad corresponde al Primer Ministro).

2o.- En el sistema parlamentario un ministro puede negarse a refrendar un acto del monarca y no lo sucede nada, sigue en su puesto, en cambio en el régimen congressional y más precisamente en México si un ministro se niega a refrendar un acto del Presidente de la República, le quedan dos caminos: Renunciar o esperar al cese. De lo anterior se deduce que el artículo 92 de la Constitución tiene como base además, un principio de división del trabajo, la exigencia de la firma del Ministro en un acto del Presidente tiene como base además del principio de la división del trabajo una esencia del mejor estado del problema.

149.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

Los verdaderos orígenes del artículo 92 están en la Constitución Norteamericana, de la cual se puede deducir que ha sido tomado. La tesis de que el Secretario de Estado sea solo un notario es inexacta, la verdad es lo contrario. Tena Ramírez opina que se trata de una medida de cortesía hacia el Presidente el hecho de que en la ley se especifique que el Ministro debe firmar antes que el Presidente, naturalmente para evitar que algún Secretario de Estado llegara a oponerse, con el sistema de que el Secretario de Estado firme primero se podría entender que se trata de una subordinación del Presidente inclusive puede limitar las actividades de los Secretarios de Estado.

OTRAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.

Artículo 93.- "Los Secretarios del Despacho, luego que está abierta el Período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

El Art. 93 Constitucional contiene la relación que se ha llamado "Obligación de Informar". El informe de los Secretarios ante las Cámaras también se ha presentado por algunos autores como un recuerdo del Parlamentarismo. Lerdo de Tejada sostuvo que dicho informe debería darse siempre por escrito, con el objeto de que la opinión pública no adquiriera desconfianza de los Secretarios de Estado cuando estos titubearan o se vieran comprometidos al contestar las interrogaciones que los Diputados o Senadores les formularan.....

Desde el punto de vista material, cada poder puede ejecutar actos de las tres categorías. Tampoco es exacto el criterio de Kelsen y Mehl con su teoría de la proximidad a la Constitución, como base para determinar la función legislativa, pues hay actos como los reglamentos, la aplica

150.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

ción del artículo 29 Constitucional, que a pesar de que están muy cerca de la Constitución, sin embargo no pueden considerarse como actos legislativos. La Suprema Corte también tiene actos muy cercanos a la Constitución y que sin embargo no pueden considerarse como actos legislativos.

CARRE DE MERKL.- Afirma que es posible reunir en un solo criterio los conceptos formal y material sobre las funciones del Estado, pero esta doctrina falla por cuando que hay veces en que un mismo poder realiza diversas funciones. Vrg. El Poder legislativo realiza actos que en ocasiones son materialmente administrativos o jurisdiccionales, el primero, cuando nombra a los empleados de las Cámaras, y el segundo cuando se constituye en Gran Jurado.

Uno de los autores que han llevado a la distinción entre las diversas funciones del Estado a su grado máximo es Leon Duguit quien afirma que el Estado Moderno, realiza fundamentalmente actos jurídicos y actos materiales, real pero éstos sólo en el número necesario para la mejor realización de aquellos, o sea de los actos jurídicos; los actos materiales que realiza el Estado son complementarios de los actos jurídicos. Para diferenciar con claridad las funciones del Estado se necesita clasificar los actos jurídicos y es posible que clasificándolos lleguemos a obtener un acto para cada función, pero puede suceder que una misma función realice varios actos distintos; el poder Ejecutivo, ejem: Puede ejecutar dos o tres actos jurídicos distintos. Duguit, dice que todo acto jurídico es un acto de voluntad que modifica en más o menos el orden jurídico, es un acto de voluntad realizado con la intención de que se produzca una modificación en el orden jurídico. Una ley que exactamente reprodujera a otra, sería una cada jurídica, no sería acto jurídico porque no modifica el orden jurídico, en cambio en contrato si aumenta el orden jurídico, lo enriquece y por lo tanto si es un acto jurídico. Los actos jurídicos se clasifican en: Actos reales, actos condición y actos subjetivos.

151.- D.Constitucional.- Dra.Mario de la Cueva

ACTOS REGLA.- Son aquellos actos jurídicos por virtud de los cuales se crea una situación general, abstracta e impersonal, son actos esencialmente objetivos, por esto en la interpretación de aquellos no debe entrar para nada la intención subjetiva del legislador. La función del acto-regla es crear normas que descansan en una hipótesis y que solo obliguen a quienes se coloquen dentro de la misma. Todos los actos jurídicos que tienen las características del acto regla son actos legislativos independientemente de que sean realizados por poderes distintos.

ACTOS CONDICION.- Son aquellos por virtud de los cuales se aplica a una persona un status determinado. Es objetivo y subjetivo a la vez.- El acto condición es un acto de voluntad del sujeto, a fin de que el status le sea aplicado, ejm: El Derecho Público, el nombramiento de un funcionario, es el Derecho Privado, la adopción. Es especialmente objetivo y fundamentalmente subjetivo, ya se distinguen pues del acto regla.

ACTOS SUBJETIVOS.- Son los que tienen su fundamento en la voluntad humana únicamente, que en el de la creadora del acto jurídico, está ya totalmente distanciado del acto regla, porque éste no tiene nada de subjetivo, y se parece algo al acto condición, del cual se distingue por no ser objetivo.

Todos los actos jurídicos quedan incluidos dentro de alguno de los tres grupos señalados. Los actos regla corresponden a la función legislativa sin importar quien los ejercita; son los que realiza, principalmente el poder legislativo, pero también los encontramos en los otros poderes y aún en los particulares, en la nueva institución de que nos habla el Derecho Italiano y que denomina contratos normativos, son actos regla, que se opone a los contratos obligatorios y provienen de los particulares; en México tenemos como ejemplo el contrato de los trabajadores de la lana que es igual a los que rige a la ley Federal del Trabajo, he aquí por qué, dice Duguit no basta el criterio formal para diferenciar las funciones.

152.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva

En la función administrativa nos vamos a encontrar una división necesaria; actos jurídicos y actos materiales, la función legislativa no tiene actos materiales, en cambio la administrativa, además de los jurídicos quiere de los actos materiales. Los actos jurídicos de la función administrativa son actos condición y actos subjetivos.

Entre función jurisdiccional y función administrativa indica León Duguit que no hay una diferencia tajante y que si mucho obligan dirá que hay función jurisdiccional cuando una voluntad cuáles quiera de un particular y agente público pretende que algún acto, situación o actitud, es contraria al derecho y pide que el agente público competente dé una solución adecuada a esa cuestión. La función jurisdiccional para este autor -- supone dos elementos:

- 1o.- Es necesario ante todo que haya una controversia, que haya una cuestión de Derecho.
- 2o.- Que haya un agente público o particular que ponga en movimiento el poder competente, sea este judicial, administrativo o legislativo.

Uno de los discípulos de Duguit Gastón Jere, se quejaba amargamente del maestro porque no indicó la naturaleza del poder jurisdiccional, sin apartarse mucho de Duguit formula la siguiente clasificación de los actos jurídicos:

- 1o.- Actos creadores de situaciones jurídicas generales (corresponden a la función legislativa).
- 2o.- Actos creadores de situaciones jurídicas individuales (corresponden a la función administrativa).
- 3o.- Actos condición, que son los que confieren un status (corresponden al poder administrativo).
- 4o.- Actos que sirven para constatar la existencia de una situación.

153.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

ción jurídica general, individual o de un status (corresponden a la función jurisdiccional, con un campo propio, con su castillo especial, que no se confunde con el de la función administrativa, es el acto que le faltó a Duguit). Esta clase de actos sirve para constatar la existencia de una situación jurídica general, particular o de un status.

CARRE DE MALBERG?- Afirma que según la Constitución Francesa de 1875.- Los criterios materiales y formal, se pueden considerar unidos. Sólo al poder legislativo le corresponde dictar leyes y todo lo que a ellas se refiere materialmente. Dos criterios se han dado para establecer las características de la función legislativa.

1o.- Creación de las leyes.

2o.- Generalidad de las leyes.

Siguiendo la doctrina acerca lo que define a la función legislativa es la formulación de las reglas de derecho. La doctrina de Malberg podría ser cierta; la creación de reglas generales corresponden exclusivamente al poder legislativo y como consecuencia importante tendríamos que decir que el reglamento no sería acto legislativo pues solo da medios, facilidades para la realización de la ley. La teoría de Malberg falla por cuanto no todos los actos legislativos, lo son materialmente y así la doctrina y así la doctrina contemporánea acepta esta teoría únicamente por lo que se refiere a la unidad de la función legislativa.

El problema de la clasificación de las funciones se dificulta sobre manera al tratar de distinguir las funciones administrativas, y jurisdiccionales, si podemos caracterizar a la función legislativa por su generalidad y abstracción, cuáles son los atributos de las otras dos funciones? Las dos se distinguen de la función legislativa porque se encargan de cumplir lo ella dicta, simplemente ejecutan lo ordenado por la función

134.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

legislativa. Ahora bien, ¿cómo distinguirlas las funciones administrativas y jurisdiccionales? En la doctrina inglesa clásica, jurisdicción y administración no se distinguen. Para Locke no hay diferencia entre ellas. Es Montesquieu, quien más tarde y por primera vez nos hace ver la necesidad de diferenciarlas y últimamente con las escuelas italianas y alemanas quienes han tratado de darnos una diferenciación.

Los alemanes son los precursores de las teorías italianas, que son quienes mejor han logrado diferenciar la función administrativa de la jurisdiccional. Se dice: La jurisdicción tiene por objeto la realización del orden jurídico, vigilar su cumplimiento, hacer que nadie se aparte de las normas de derecho, se define la función en razón de su fin. En cambio la administración tiene en el orden jurídico un fin no es el cumplimiento del régimen jurídico, sino alcanzar los intereses públicos; hay pues en la administración de una relación de medio y en la jurisdicción una relación de fin.

Independientemente del anterior propósito, conviene, dicen las doctrinas italianas, profundizar un poco más en la naturaleza de las funciones para que podamos decir con certeza si un acto es administrativo o jurisdiccional y entre las muchas doctrinas propuestas hay dos que coinciden en los puntos esenciales: la de Chiovenda y la de Hugo Rocco.

CHIOVENDA.- La función jurisdiccional y la administrativa se distingue porque en la primera es una actividad secundaria, derivada, subordinada; en cambio la segunda es originaria, primaria, propia, autónoma. - ¿Por qué? Porque la función jurisdiccional en esencia es la actividad del estado que se substituye en la actividad de los particulares, puede solamente ejercerse cuando los particulares no han cumplido con sus deberes, por esto es según la substitución del Estado a la actividad de los particulares en la acción jurisdiccional se ejerce en los dos momentos fundamentales del proceso: en el proceso del conocimiento y en el proceso de ejecu-

155.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

ción; en el primero para decir a quién compete el ejercicio de la actividad legal, y en el segundo para obligar a los particulares a cumplir con sus obligaciones. En cambio dice Chiovenda este carácter es una actividad primaria, mejor, una actividad propia. La administración del Estado, la función administrativa, es parecida a la del propietario de una finca rústica, tomando desde luego todas las proporciones debidas.

La administración realiza los intereses generales, esta es su función propia, por eso se trata de una actividad primaria. Hay así una diferencia radical entre las dos funciones; en la administración actúa el Estado por derecho propio y en la jurisdicción sólo cuando lo solicitan los particulares. La jurisdicción es doble; primero: Cuando solamente estén en presencia particulares; y segundo: Cuando la oposición se da entre el Estado y un particular; la jurisdicción cuando interviene un órgano público -- tiene como razón final generalizar al particular contra el Estado. Tal sería la esencia de la jurisdicción en los dos aspectos. Chiovenda llega al siguiente concepto: La jurisdicción es la actuación de la ley mediante la substitución de la actividad de los órganos públicos a un órgano ajeno, ya se ha afirmado la existencia de la voluntad de la ley, ya poniéndola posteriormente en práctica.

HUGO ROCCO... La doctrina de éste jurista italiano, introduce algunas variantes en la de CHIOVENDA, y sobre todo nos ofrece una definición más acabada. La naturaleza de la jurisdicción, escribe, deriva de la naturaleza misma del orden jurídico es una consecuencia imperiosa de los caracteres del orden jurídico. Porque existe el orden jurídico tiene que existir la jurisdicción, éste, no sino el orden jurídico contemplando desde -- un ángulo especial. El orden jurídico es un conjunto de normas y además la actuación de esas normas, su cumplimiento y la jurisdicción no es sino el medio de cumplir el orden jurídico que tiende a garantizar fines y proteger intereses. **LOS DOS**, garantía de fines y protección de intereses, son **propósitos** del orden jurídico, por lo cual este es imperativo y por tanto tiene

156.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

que cumplirse, pero para que el orden jurídico se cumpla y sea imperativo, es necesario que exista la jurisdicción, esta es esencial en aquel. En otros tiempos no había seguridad de que se cumpliera el orden jurídico, porque no había jurisdicción, privaba la venganza privada, cada quien se hacía justicia por su propia mano.

HUGO ROCCO. Termina definiendo la jurisdicción en la siguiente forma: "Es la actuación del Estado determinada por la iniciativa de los Particulares y encaminada a la realización de los intereses tutelados por el derecho, cuando han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los tutela". El orden jurídico tiene que realizarse pero es posible que ésta falta puede provenir de que dicha norma jurídica que tutela directamente intereses y ésta falta que puede provenir de que dicha norma jurídica que tutela directamente intereses y esta falta que puede provenir de que dicha norma jurídica sea incierta y es entonces, cuando interviene la interpretación (determinación del sentido de la norma); no puede actuar también la norma jurídica porque no se sepa quién es el titular de los derechos o quién es el obligado a satisfacer determinados intereses, o finalmente puede dejar de actuar la norma jurídica por la mala voluntad de un particular que no quiere cumplir con sus obligaciones; en todos estos casos a iniciativa de los particulares obra el Estado para realizar los intereses tutelados por el derecho. Es en esto en lo que consiste la subordinación de la función jurisdiccional. El estado actúa en el orden jurídico cuando la norma deja de actuar en un momento determinado.

Las funciones en el derecho moderno están divididas desde un punto de vista formal: función legislativa, administrativa y jurisdiccional. No se da la concurrencia material de que habla Carré de Malberg, y así la función legislativa realiza actos administrativos o jurisdiccionales los primeros cuando nombra presidente de la República, determina la desaparición de poderes y consecuentemente nombra gobernador a un Estado, y los segundos cuando se constituye en gran jurado. El poder administrativo rea

157.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

liza también actos legislativos como por ejemplo? al dictar los reglame--
tos, aun cuando esto es muy discutido, el poder jurisdiccional igualmente
realiza actos administrativos o legislativos, por todo esto se dice que --
en México la distinción entre las funciones del Estado es acto formal.

El Poder Legislativo.- Artículo 50 y siguientes.- "El poder Le--
gislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso Gene--
ral, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

ORIGENES HISTÓRICOS DEL SISTEMA BICAMERAL.- La historia de éste--
problema está ligado a la historia del sistema parlamentario. Primitivamen--
te en España, desde los Fueros de Castilla y Aragón hasta fines del siglo--
pasado, en Francia y en los primeros tiempos del sistema parlamentario In--
glés, solamente existía una Cámara; de los tres países señalados sólo en--
España se conserva el sistema. Durante los tiempos de Eduardo I en Inglate--
rra. Hubo también una sola Cámara que después se dividió en dos al imponer--
se al pueblo, al clero y a la nobleza. El bicameralismo se inició de golpe --
con toda fuerza en los Estados Unidos, ha sido éste país quien ha dado el
modelo a seguir en su Constitución nos habla de un Senado y una Cámara de--
representantes, ésta última corresponde a la de Diputados.

Cuando se estaba discutiendo la organización de las entidades Fe--
derativas Norteamericanas, surgió el siguiente problema: Los Estados que --
tenían una población numerosa querían que solamente hubiera una Cámara, en
cambio los Estados demográficamente pobres deseaban no encontrarse en una--
posición desventajosa en relación con los Estados densamente poblados para
lo cual querían tener en las Cámaras de representantes igual número que --
ellos. Los Estados grandes sostenían que los problemas de los Estados --
Unidos de América no iban a resolverse por un solo voto, sino que en ellos,
por ser vitales para el país, deberían siempre buscarse una absoluta mayo--
ría. Entonces, según cuenta el cronista Sterling que no se llegó a un --
acuerdo, designándose a una comisión para resolver el problema. De esta --

156.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

comisión fue la tesis sustentada por la representación del pueblo; la cámara de Senadores tiene la representación de los Estados. La primera representa al pueblo de los Estados Unidos en todos los asuntos y la segunda es la que se encarga de defender la soberanía de cada Estado, siendo además la representativa de la soberanía, fue de esta manera, creando una nueva Cámara, como Ramíto, el gran constitucionalista norteamericano, resolvió el problema presentando al Constituyente que creó los Estados Unidos de Norteamérica.

La historia del problema en el Derrotero Mexicano es la sig: En el acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1824 de 1824 (Art.16) se estableció el sistema bicamariata y poco tiempo antes de disolverse el Congreso Constituyente que nos dió la Constitución de 1824, al mismo tiempo que se votaba la forma Federal, se votó el sistema Bicamariata en razón de que se pugnaba por el establecimiento de un régimen Federal Puro. Más tarde la ley 3a. de la Séptima Ley Constitutiva de 1836 reafirma el bicamariismo de México y las bases orgánicas de 1843, en su artículo 25, continúa la tradición. Viene después la Constitución de 1857 cuyos artículos 51 y 52 expresaban: "El poder Legislativo de la Nación se deposita en el Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación electo en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos".

El 13 de noviembre de 1857, se reformó la Constitución y desde entonces el texto que vemos transrito es el que tuvieron hasta que estuvo vigente la constitución de 1857 los Arts. 51 y 52, ya que al principio dichos artículos consignaban el sistema unicamariata en razón de que los recuerdos que había dejado el Senado de las épocas anteriores lo hicieron aborrecible a los Constituyentes como asamblearistocrática, de carácter conservador, eterno obstáculo para la expedición de leyes progresistas. En vano se alcanzaron voces en su defensa; dominó la impresión de la mayoría y triunfó la idea de la Cámara unida. Hemos visto cómo en 1874 olvidándose

159.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

las razones expuestas en el Constituyente de de 57 se vuelve al sistema bicameral; el regreso se debió también a que se palparon los inconvenientes de unicameralismo.

La Constituyente en materia de elección de diputados y senadores tenía las siguientes reglas:

- 1o.- La Cámara de Diputados será designada por el pueblo y los -
diputados y electores tendrán las cualidades que designen -
las leyes.
- 2o.- La Cámara de Senadores estará integrada por individuos que-
deberán elegir las legislaciones de los Estados.

En igual forma se encuentra resuelto el problema en el artículo 8o. de la Constitución Mexicana de 1824. El Art.9o., dejaba la posibilidad de romper el principio de sufragio universal y el Art.25 hablaba de los Senadores. Las leyes de 1836 exigían que cada diputado debería representar como mínimo a 80,000 habitantes y la Cámara de Senadores se integraba de - 24 miembros elegidos en forma curiosa y complicada. Las leyes de 1843 consignaron un sistema semejante y los Senadores eran en número de 73.-

El Congreso Constituyente de 1857 se planteó el problema de la - organización del Poder Legislativo en su forma histórica; o aceptar el sistema unicameralista o consignar en la Carta Magna el sistema bicameralista. El Proyecto de Constitución consignó el primer sistema con la siguiente modalidad; cuando una diputación lo pedía al Congreso el voto de la Cámara no debía ser por persona sino por diputaciones. Varios Constituyentes opinaron a favor del sistema bicameralista, Zarco por ejemplo, opinaba que el odio del pueblo mexicano al senado se derivaba de la integración que a dicho cuerpo legislativo le había dado Santa Anna en razón de que sus representantes (Senadores) no eran nombrados por el pueblo, pero que un senado de elección popular y que fuera la auténtica representación de los Estados

160.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

no solo no sería perjudicial sino hasta inconveniente. No obstante la anterior opinión, se votó el sistema tricameralista.

En 1874 se crea nuevamente el senado, porqué motivos? Los constituyentes del 57 Zarco, en ese instante, lo mismo que el diputado Olvera, no se dieron cuenta de su oposición, querían un poder legislativo más fuerte que el poder ejecutivo y si se dividía el Congreso éste perdía fuerza, en cambio, unido en un solo grupo no temería enfrentarse al Presidente de la República. Argumentaron en favor de la unidad, la fuerza, la igualdad ante el Poder Ejecutivo y el ejemplo de Inglaterra en que la Cámara de los Comunes es el factor decisivo.

Ventajas y desventajas del sistema Bicameral.- En este sistema se le asignan las siguientes ventajas:

- 1a.- En el sistema federal parece que pertenece a su estructura.
- 2a.- El Senado es un freno para la Cámara de diputados, especialmente en la confección de las leyes, busca un equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo, que permita una legislación mejor.

Por este en qué países como Francia, Bélgica, Italia, etc., apuntan hacia este sistema. Rabasa sostiene que el Constituyente de 57 quiso en efecto hacer un poder legislativo más fuerte que el ejecutivo pero que tal cosa sólo la logró el Congreso inmediatamente posterior a la Constitución de 57.

El Sufragio Universal.- Su evolución de otros países y en México Principios Fundamentales.- En el Derecho Mexicano el Congreso de la Unión tiene la representación nacional y esta descansa en el principio del sufragio universal, lo cual significa que todos los mexicanos tienen derecho a ser electos y a elegir los integrantes de las Cámaras legisladoras.

161.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

La idea del sufragio universal se puede decir que es una conquista del siglo XIX, no existe desde un principio se va consiguiendo paulatinamente. Encontramos sus primeras manifestaciones en las diversas constituciones de las provincias norteamericanas y quien por primera vez lo establece es la constitución francesa, de 1793 y más tarde la constitución española de Cádiz. En México la constitución de 1824 consigna el principio y poco después a la Constitución Local lo mismo hicieron. Durante la época de Santa Anna el sufragio universal se mantiene. Se pasa después a la Constitución de 57 parece decir que en la que actualmente nos rige está consagrado el sufragio universal.

La idea del sufragio universal es de esencia en la democracia, no es sino la traducción en un texto positivo del principio de igualdad. En Inglaterra, en los viejos tiempos, eran electores, solo en el que tenía cierta edad y una renta determinada pero cuando aparece en el marco de la cultura europea Juan Jacobo Rousseau, el principio anterior que conducía directamente a un Estado Burgués se cambió y entonces dijo: Todos los hombres tienen derecho a participar en el gobierno, en razón de que todos ellos son en principio iguales. Lasalle, completando las ideas anteriores, arregla que las constituciones europeas anteriores de 1850, descansan en la idea de censo o renta anual y que por lo tanto eran burguesas.

El Principio del sufragio universal corresponde a una nueva idea. En su monografía sobre los derechos del hombre Don José María Lozano hizo una clasificación bipartita de ella. Generalmente se piensa que los derechos del hombre son derechos civiles o derechos políticos. Los primeros expresan o traducen particularmente el principio de libertad (de prensa, pensamiento, penal, etc). son todas las disposiciones que tienden a asegurar la libertad humana ante el Estado. Los segundos o sean los políticos, tratan de asegurar de manera principal, realizan la igualdad. Queremos decir que los derechos civiles tratan de alcanzar la libertad y utilizan como punto intermedio para llegar a ella la igualdad y que los derechos polí

162.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

ticos tienen como fin realizar la igualdad y que para llegar a ella, un punto en su camino, está constituido por la libertad. Todo esto quiere decir que los derechos civiles o políticos no se excluyen sino que el uno conduce al otro. Esto quiere significar que el sufragio universal es en primer término uno de los derechos del hombre, uno de los derechos fundamentales del hombre que vive en sociedad. Pero la democracia moderna supone una posición particular de la nación y el Estado que se traduce:

10.- La nación es superior al Estado.

20.- La nación vive dentro del Estado porque es ella quien designa sus gobernantes, principio del cual arranca la idea del sufragio universal.

30.- La nación vive frente al Estado como Juez de sus actos es la opinión pública que critica a la autoridad cuando sus actos están mal hechos.

El artículo 35 de la Constitución señala las prerrogativas del ciudadano en su fracción 2a., consigna el principio del sufragio universal

Artículo 35.- "Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares.

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes.

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Pero el voto es además un derecho un poder que tienen todos los

163.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

ciudadanos mexicanos y que consigna el artículo 36 constitucional: "Son -- obligaciones del ciudadano de la República:

- I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes.
- II.- Alistarse en la Guardia Nacional.
- III.- Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral -- que le corresponda.
- IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuito.
- V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado".

Smein sostiene que el problema del sufragio universal no se había entendido suficientemente: se hablaba de él como un derecho del hombre pero se ignoraba su segundo aspecto; el sufragio es una función pública y todo ciudadano está obligado a cumplirla. Un pueblo en el cual los ciudadanos se abstienen de participar en las elecciones no puede gozar de libertad ni igualdad. Los hombres son iguales cuando luchan y se preocupan por su libertad y llegan a ser libres cuando proclaman, desean y tienen una igualdad general.

Problema de la Ejecución directa e indirecta.- Dos son los grandes sistemas de elección: Directa e indirecta. La elección directa es -- aquella en que los electores expresan su opinión directamente sobre la persona que va a ocupar el cargo público. La indirecta se da cuando los electores nombran un cuerpo colegiado, que es quien se encarga de nombrar a -- los representantes. El primero es el que existe, por ejm en los Estados para la elección del Presidente de la República el Congreso es quien hace la

164.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

designación.

Se puede pensar también en una multitud de sistemas para la votación, pero todas las democracias modernas han utilizado el voto individual. Pero se puede hablar también de un voto familiar y un voto profesional. Algunos reformadores quieren que solo voten los padres de familia; otros - piensan que en la vida contemporánea el individuo está perdiendo terreno - frente a las clases o profesiones. Sin embargo nuestra Constitución y muchas otras siguen partiendo del voto individual y tal vez con razón.

El Art. 51 Constitucional habla de la integración de la Cámara - de Diputados y nos hace notar que son representantes de la nación y no del Distrito al cual pertenecen.

Wilson nos dice que el Estado Federal es un gobierno doble de -- una acción única, que ya no es la unión de Estados soberanos.

El Art.56 de la Cámara de Senadores, quien tienen todavía la representación de los Estados, sin embargo, igual que la Cámara de Diputados tiene una representación nacional, por ejemplo, en materia internacional.- Entre el sistema norteamericano y el nuestro existen las siguientes diferencias: en los Estados Unidos a las legislaturas locales les corresponde -- fijar los requisitos y condiciones para la elección. En cambio, en México - la ley electoral es federal.

Entre la fracción 2a. del Art.56 y el Art.60 constitucionales parece haber una contradicción, leamos los textos: "La legislatura de cada -- Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos -- emitidos" "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable".

165.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

¿Puede la Cámara de Senadores modificar la resolución adoptada por una legislatura local? Después de discusiones, se ha llegado a la siguiente conclusión: La fracción II, del Art.56 da a las legislaturas locales una función de profesor de matemáticas, sólo se les permite sumar los votos pero la calificación de las elecciones corresponde en definitiva a la Cámara de Senadores.

Estructura del poder legislativo.- Hemos señalado ya la manera como se integran las cámaras y la naturaleza de la representación corresponde a ellas mismas; vamos ahora como los artículos 51 y 56 nos hablan de la duración en el cargo de los diputados y senadores, respectivamente, y como consigna el principio de la no reelección. Art. 51.- "El Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos".

Art.56.- "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros de cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La legislatura de cada Estado declarará electos al que hubiese tenido la mayoría de votos emitidos".

Art.59.- "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados y senadores propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

Los artículos 61 y 106 hablan de las prerrogativas que tienen los integrantes del Congreso. art. 61.- "Los diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellos". Este precepto asegura la libre expresión de las ideas y consagra conjuntamente con el que en seguida transcribimos lo que se llama fuero constitucional, al cual se extiende no

166.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

a los diputados y a los senadores sino también a algunos altos funcionarios de la administración, tiene su origen en el parlamentarismo inglés y desde el siglo XVIII ha sido defendido en todos los países en razón de que los representantes del pueblo, se dice no deben estar bajo el arbitrio de los tribunales porque sería fácil que los detuvieran para que en un momento dado no hubiera sesión dando, por tanto, un arma poderosa a los otros poderes que podrían acaso nuficar al legislativo. Los Arts. 108, 110 y 111 constitucional es clarifican y determinan específicamente cuáles son los delitos que ameritan sea juzgado las autoridades o representante que gozan de fuero constitucional.

Para dar seguridad al Poder Legislativo, las constituciones contemporáneas, partiendo de Inglaterra y Estados Unidos, consagran el fuero constitucional que no es absoluto y así se acepta que los diputados pueden ser juzgados por sus iguales y los artículos constitucionales citados se refieren a que cuando se trata de delitos comunes es la Cámara quien debe conocer de la acusación para solo determinar si existen suficientes elementos para desaforar al acusado y ponerlo a disposición de los tribunales respectivos; si la Cámara determina que no hay suficientes elementos para desaforar a quien se acusa, el Poder Judicial queda paralizado temporalmente, ya que terminado el período para el que fue electo el acusado puede ejercer las acciones que en contra del mismo tenga.

Cuando se trate de delitos oficiales entonces se juzga en relación con el puesto que desempeña; de ellos conoce el senado erigido en gran Jurado previa actuación de la Cámara de Diputados. Si hay delito queda privado de su puesto el funcionario y abierta la posibilidad para que los tribunales actúen en la esfera de su competencia. El fuero en teoría está justificado en los Estados Unidos, Inglaterra; pero en México es distinto; hay la esperanza de que el Poder Judicial esté bien garantizado y el peligro de que dicho poder invada al Legislativo es tan remoto que no justifica su existencia, en cambio los abusos que valiéndose del fuero se-

167.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

cometen son suficientes para pensar en la conveniencia de suprimirlo. Esta supresión no la podrían dictar las Cámaras, para ello es necesario un poder Constituyente.

Artículo 65.- "El Congreso se reunirá el día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales ocupará de los asuntos siguientes:

El Poder Ejecutivo y el Judicial funcionan continuamente. El Legislativo, en cambio, no requiere que durante todo el año haya sesiones, para lo cual establece un período determinado.

Las razones que se dan para el no funcionamiento permanente del Congreso son desde luego que la ley no requiere modificaciones diarias y que sería grave peligro para el Estado, un foco de agitación constante la permanencia en el funcionamiento del Poder Legislativo, es por esto que entre nosotros al igual que en Francia, Inglaterra, Las Cortes Españolas, etc., el período de sesiones dura cuando más cuatro meses. Pero esto no significa que no pueda reunirse el Congreso en alguna otra época y así el Art. 67 constitucional habla de las causas por las cuales se puede convocar a sesiones extraordinarias. La diferencia entre el período ordinario y el extraordinario de sesiones es que en el primero se pueden tratar todos los asuntos y en cambio en el segundo únicamente se delibera sobre aquellas cuestiones para las que previamente se convocó.

La asistencia de los diputados a las sesiones (Art. 64) es obligatoria y cuando no asisten, no teniendo permiso, se les quita la dieta del día. El Art. 65 señala el único caso en que se puede sesionar sin quorum, es decir, este se forma con cualquier cantidad de miembros concurrentes: "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número de sus miembros; pero los presentes de una y otra debe

168.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

rán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que -- concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un -- plazo igual y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Se entiende también que los Diputados y Senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada y previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiere quorum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que se habla".

El Art. 68, nos habla de la residencia de las Cámaras: "Las dos cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo puerto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo -- los dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Este artículo no es simplemente una reproducción del 73 constitucional, pues en este se prevee un cambio en la radicación de los poderes, -- pero un cambio total de los tres poderes, el 68 cambio solo habla de una radicación distinta de la que el Congreso pueda tener en el Distrito Federal, Coronado comentando el equivalente a este artículo en la Constitución del 57 dice que las dos Cámaras deben residir en el mismo lugar, en la misma población, lo cual es necesario si se atiende a las frecuentes e indispensables relaciones que entre ambas existen, para trasladarse a otro pun-

169.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

to es menestar que obren de acuerdo y si no están conformes respecto de alguno de los pormenores de la translación, interviene el Ejecutivo como árbitro. No puede una Cámara suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra, pues de hacerlo así se corre el riesgo de que no funcione el Congreso, con perjuicio de los intereses públicos.

La votación en las Cámaras puede ser: Por mayoría relativa por mayoría absoluta y por mayoría calificada. La primera se consigue con la mitad más uno de los miembros presentes, la segunda se integra con la mitad del congreso y la tercera es aquella en la que se necesita que voten en un mismo sentido las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

FUNCION LEGISLATIVA.- Son cinco las formas fundamentales de actuación del Congreso:

- 1o.- Como poder Constituyente.
- 2o.- Como Asamblea única, reunidas la Cámara de Senadores y la de Diputados.
- 3o.- Como Poder Legislativo, operan entonces las Cámaras sucesivamente.
- 4o.- Actuación de la Cámara de Diputados aisladamente.
- 5o.- Actuación de la Cámara de Senadores aisladamente.

La primera forma de actuación del congreso es la que realiza con fundamento en el artículo 135 constitucional; es el punto de unión entre las necesidades de la transformación del derecho y la rigidez constitucional contemporánea. El Congreso actúa en estos casos en unión de las legislaturas locales.

La segunda forma de actuación tiene realidad en la apertura de las sesiones a la que concurre el Presidente de la República; cuando por diver

170.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

sas circunstancias el Congreso tiene que designar presidente; existió un tercer caso en la historia de nuestro derecho Constitucional; la elección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorio Federales y la de los Ministros de la Corte. Pero en virtud de las diversas controversias que con esto se suscitaron, toda vez que por el número mayor de Diputados eran estos en realidad quienes los designaban vino con posterioridad una reforma que dió a la Cámara de Diputados la facultad de elegir a los Magistrados y a la de Senadores la de elegir a los miembros de la Corte.

El Congreso en su tercera forma de actuación lo hace como Poder Legislativo, actúan las Cámaras sucesivamente, son las funciones propias del Congreso y están señaladas en el Art.73 de la Constitución.

Las formas cuarta y quinta de actuación del Congreso están señaladas taxativamente en los Arts.74 y 76 constitucionales.

LEYES, Y DECRETOS.- Su Distinción.- Art.70.- "Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El -- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta. (texto de la ley o decreto)."

¿Hay alguna diferencia entre ley y decreto? ¿Qué importancia -- tiene distinguir entre los dos conceptos?

Los orígenes del artículo 70, 47 de la Constitución de 1824 y la primera distinción entre ley y decreto la encontramos en la ley tercera -- de 1836, en su artículo 45 que decía que el término ley correspondía a las resoluciones del Congreso que versarían sobre materias de interés común dentro de la órbita del Poder Legislativo y que decreto se aplicaba a las --

171.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

cuestiones que se referían a determinado tiempo, lugar, establecimiento o persona. Esta distinción no pasa a la Constitución del 57 y en persona el proyecto primitivo de la misma se hablaba de ley y en lugar de decretos, se decía: acuerdos económicos. La Constitución de 57 estimó que no era posible distinguir entre ley y decreto. En el año de 1874 se reforma la Constitución de 57, se crea el Senado desapareciendo el sistema unicameral y se dicta el Art. 64 que es el equivalente del 70 en la Constitución que nos rige. Viene después la Constitución de 17 que mantiene la diferencia entre ley y decreto.

El diputado Moreno en el Constituyente de 1857 pidió que en lugar de acuerdo económico se dijera decreto y que para diferenciarlo y de la ley debería decirse que esta se refería a cuestiones particulares. La Comisión replicó la distinción era poco valiosa y se prestaba a confusiones, que no era posible determinar hasta donde llegaba el interés general: donde principiaba el particular y que era posible hablar de acuerdos económicos. Don Eduardo Ruiz, en sus lecciones de Derecho Constitucional, dice que es posible establecer una distinción entre ley y decreto: la primera es una resolución de carácter general dictada por el Congreso y el segundo se parece a los que dicta el Poder Judicial son proveídos que ayudan a la ejecución de las leyes, o preparan la mejor confección, ejecución o realización de ellas.

Los decretos no crean pues derecho objetivo pero en la Legislación Mexicana es difícil aplicar estas distinciones y así se recuerda el caso de la Ley Minera de México de 41 en la que el Congreso aprobó 20 o 21 de los artículos de dicha ley y les dió el nombre de decretos. Quiere esto significar que la ley es solamente la disposición universal y que todo cambio posterior por importante que sea es un decreto? Un límite absoluto-radical, entre ley y decreto creemos que no existe; en este sentido tenía razón la Comisión de 1857, se corre el peligro de que el Congreso se equivoque en la terminología. Si se recorren los antecedentes históricos, pode

172.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

mos decir que el sentido actual del artículo 70 proviene desde 1857 y si entonces se estimó que la diferencia entre ley y decreto era innecesaria - ¿Por qué en 1874 se vuelve a la distinción? ¿Qué importancia práctica tiene? ¿Quién debe estudiar si se trata de ley o decreto? ¿El Congreso?

Dentro de la Constitución del 57 el Congreso unitario y en consecuencia todas sus resoluciones son de la misma naturaleza, pero en 1874 se crea el Senado y entonces las atribuciones del Congreso se bifurcan: Actúa como Poder Legislativo, únicamente la Cámara de Diputados sólo a la de Senadores. En consecuencia, entre ley y decreto surge la siguiente diferencia: La primera proviene únicamente de la actuación de las dos Cámaras; - las resoluciones de una sola de ellas son decretos. Esto no quiere decir que el Congreso reunido no pueda dictar decretos y es aquí donde la diferencia ya no tiene validez, diríamos en conclusión: La diferencia entre ley y decreto es meramente formal, un valor material pleno no lo tiene. Las resoluciones que provienen de una sola Cámara son siempre decretos, pero el Congreso puede dictar leyes o decretos.

Una última afirmación: La ley es ejercicio de la función legislativa y corresponde siempre al Congreso como unidad; todos los actos del Congreso o de una sola de las Cámaras que no sea ejercicio de la función legislativa no deben llamarse leyes, sino decretos.

El Poder Legislativo tiene distintas maneras de funcionar:

- 1o.- Como poder Constituyente permanente (Arts.135 y 73 primeras fracciones de la Constitución).
- 2o.- Cuando las dos Cámaras se reúnen: apertura de sesiones y -- casos en que falta el Presidente de la República, además en el texto primitivo de la Constituyente de 17, cuando se trataba de la elección de Magistrados del Tribunal Superior --

173.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

y Ministros de la Corte.

30.- Funciona propiamente como Poder Legislativo (Art. 73) le --
corresponde entonces dictar las leyes orgánicas, reglamen-
tarias y en definitiva ejercer todas las atribuciones que --
son materialmente legislativas y otras que no lo son, ejem:
Las fracciones 6a. y 7a., tienen contenido legislativo, y --
las IX XXVII, y XXVIII no son materialmente legislativas.--
Las últimas dos formas de actuación del Congreso se dan --
cuando actúan separadamente las Cámaras

El problema de las Facultades implícitas. Interpretación de la --
Fracción XXX del Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto
de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas
por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Hemos venido sosteniendo que el Estado contemporáneo es un Esta-
do de Derecho. La Constitución tiene dos propósitos fundamentales: seña-
lar los actos que puede y debe señalar el Estado y asegurar la libertad de
los hombres. El Estado de Derecho es aquel que tiene una Constitución y
sólo puede actuar en los límites que esta le señala. Todo lo que está con-
ferido a los poderes locales, se entiende reservado al pueblo. El problema
de las facultades del Congreso Federal es por demás importante en regímenes
como el nuestro.

Las facultades del Congreso de la Unión son exclusivamente las --
que señala el Artículo 73 en primer término, y algunos otros preceptos --
constitucionales como el 27, 123 y 130. De aquí se deduce que cuando algu-
na facultad no ha sido otorgada al gobierno federal, esa facultad no puede
ejercerla el Congreso. Quiere lo anterior decir que las facultades del

17.- D. Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

Congreso son expresas? Ya hemos transcrito la fracción 30 del artículo 73 y hemos dicho también que en ellas se encuentra lo que se llama el principio de las facultades implícitas. ¿Cuál es el alcance y qué significa este concepto? Desde luego y como tesis general, la fracción 30, del Art. 73 lo mismo en México que en Estados Unidos, ha servido para ampliar considerablemente la esfera de acción del Estado general; utilizando esta fracción el Congreso norteamericano y el nuestro han ampliado extraordinariamente su poder.

Los antecedentes de la fracción que venimos comentando está en el párrafo XVIII, sección 8a. de la Constitución Norteamericana, que más o menos dice lo siguiente: "El Congreso tiene facultad para dictar todas las leyes necesarias y convenientes para la mejor realización de las atribuciones anteriores". El Art. 28 de la Constitución Argentina está redactado casi en iguales términos. La Constitución que nos rige, decía: "El Congreso tiene facultad: para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las antecedentes facultades y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Para ver la evolución que ha sufrido este problema, es necesario partir de la sentencia dictada por el juez Marshall en la Corte de los E.U.A., en el caso siguiente: "El Congreso General dictó una ley organizando las instituciones de crédito en los E.U.A. y con ese motivo una institución bancaria implantó una sucursal en cierta ciudad norteamericana. El Gobierno al fijar sus ingresos, incluyó dentro de los contribuyentes a la institución crediticia, entonces el cajero de la institución se negó a pagar los impuestos sostenidos que el gobierno local podía imponerlos (no) a instituciones regidas y amparadas por la Federación. Contestando a su vez el Gobierno local, dijo que el Congreso Federal no estaba facultado para organizar instituciones de créditos en las Entidades Federativas, pues si se revisaba una por una de ellas se encontraría la que autorizaba la creación de instituciones bancarias. Fue el problema hasta la Suprema Corte de Jus

175.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

tiña y el Juez Marshall falló a favor del cajero de la institución, indicando que sí era legítima la facultad ejercitada por el Congreso Federal. Es cierto decía en sus considerandos el juez Marshall, que no hay un precepto expreso, pero existe uno que indica que el Congreso tiene facultad para regular el comercio en los Estados Unidos y las instituciones son necesarias (Las de crédito) para el mejor desarrollo del comercio.

El profesor Argentino Joaquín González, resume en los términos siguientes la tesis norteamericana de la Corte: Las facultades implícitas son medios de acción para poner en ejercicio los poderes delegados a las legislaturas y al gobierno norteamericano, y esto sólo cuando el fin es legislativo y está previsto por la constitución; además deben ser convenientes y no prohibidas, teniendo a realizar el fin que se propone, es decir, que son convenientes y no prohibidas, cuando realizan el fin que de sean.

En los orígenes del problema y en las páginas de "El Federalista" puede verse que se sostuvo la siguiente tesis: Facultades implícitas son los medios necesarios para poner en ejercicio las facultades expresas, lo cual implica que el gobierno federal viola el principio cuando emplea un medio no necesario para poner en ejercicio la facultad expresa. Las facultades implícitas son, pues, los medios necesarios, y como tales, convenientes para que se realicen las facultades expresas, Medios necesarios quiere decir, aquellos sin los cuales no pueden realizarse las facultades expresas.

La tesis del "Federalista", fue contrariada por la sentencia Marshall que afirmó: Facultades implícitas son los medios convenientes y necesarios para realizar las facultades expresas, pero una facultad y una atribución pueden realizarse por medios diferentes, por medios muy variados por tanto. El Congreso de la Unión para el mejor desarrollo de las facultades que constitucionalmente se le han concedido, puede y está facultado para utilizar cualquiera de los medios y procedimientos necesarios para

176.- D.Constitucional.- Dr. Mario de la Cueva.

que realice sus fines. Si al Congreso se le han dado determinadas atribuciones es indispensable permitirle que utilice los medios y procedimientos necesarios para que realice sus fines. Si el fin contemplado es la regulación del comercio, todo procedimiento que tienda a realizar está permitido por la Constitución; Facultades implícitas son, en consecuencia, todos los medios, caminos, métodos, necesarios y convenientes para que se realicen las facultades expresas. Pero naturalmente que las facultades implícitas no son ilimitadas, irrestrictas, sino que están sujetas a dos condiciones:

1a.- Debe existir una facultad expresa, por eso las leyes o decretos del Congreso de la Unión en que solo se cita la fracción 30, del artículo 73 notoriamente son sospechosas; si esta condición se admitiera para el ejercicio de las facultades implícitas el principio del Estado de Derecho y el de las facultades expresas para la federación se romperían.

2a.- Las facultades implícitas han de relacionarse con las expresas en el doble sentido de necesidad y conveniencia.

EL CONGRESO PUEDE FUNCIONAR.-

1o.- Como Asamblea única.

2o.- Como Congreso de la Unión.

3o.- Como poder Constituyente.

4o.- Pueden actuar separadamente las dos Cámaras.

Como Asamblea única.- Funciona el Congreso en los casos de elección de Presidente de la República y cuando este rinde su informe anual.

Como Congreso de la Unión.- Funciona para cumplir con todas las facultades y atribuciones del artículo 73 y otros.

Como Poder Constituyente.- Funciona para reformar la Constitución

177.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

de acuerdo con lo mandado en el artículo 155 constitucional.-

Las Cámaras pueden actuar separadamente.- Y en este caso sus actividades están reglamentadas taxativamente en la Constitución.

Como Poder Legislativo.- El Congreso tiene una doble posición: -
1o.- Como Asamblea o Congreso Federal y 2o. Una función parecida a la de los Congresos locales, en todo lo que se refiere al Distrito y Territorios Federales.

En el primer caso tiene todas las atribuciones del Poder Legislativo, actúa como Poder Federal; en el segundo caso, se puede comparar el Congreso a las Legislaturas de los Estados en virtud de la existencia del Distrito y Territorios Federales, es decir, tiene un poder local.

Las facultades del Congreso de la Unión sobre el Distrito y Territorios Federales están contenidas en la fracción VI, del Art.73. El Gobierno del Distrito, como el de los Territorios, está a cargo del Presidente de la República, con la diferencia de que el de los territorios es parecido al que rige en los Estados (se sigue el sistema de régimen municipal) mientras que en el Distrito rige el sistema delegacional, el régimen del Municipio fue suprimido por una reforma Constitucional.

Los Poderes del Distrito Federal, igual que en los Estados son tres: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El primero lo ejerce el Congreso de la Unión; el segundo, el jefe del Departamento Central, nombrado por el Presidente de la República; el tercero, está en manos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios.

Facultades Generales del Congreso de la Unión.- La clasificación de las funciones del Estado se puede hacer material y formalmente.

En principio toda la función legislativa corresponde al Poder Le

178.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

gislativa corresponde al Poder Legislativo, pero el Congreso realiza materialmente también funciones administrativas y jurisdiccionales. Pueden darse dos reglas por lo que toca a la actividad del Congreso como poder Legislativo: Una, cuando se trata de reformar a la Constitución y los resultados de esta actividad son siempre leyes; y otra cuando actúa en función legislativa al dictar leyes reglamentarias organizas y la legislación federal ordinaria que son todas las leyes que dicta el Congreso en función de las facultades que la Constitución otorga. La jerarquía de las leyes es:

- 1o.- Constitución.
- 2o.- Leyes Constitucionales (reglamentarias y orgánicas)
- 3o.- Legislación federal ordinaria formada por todas las leyes - que dicta el Congreso de la Unión.

El Art. 73 Constitucional se encuentra una serie de atribuciones que aunque formalmente son legislativas, en el aspecto material vienen a significar ejercicio de la función administrativa y jurisdiccional.

Dentro de la función administrativa están:

- 1o.- La intervención del Congreso en las cuestiones territoriales, ejem: para solucionar los problemas de límite entre los Estados.
- 2o.- La fracción V, se habla de la forma de cambiar la residencia de los Supremos Poderes Federales.
- 3o.- La fracción VI inciso IV.
- 4o.- Las que conciernen a la cuenta anual que debe presentar el ejecutivo para su finiquito.
- 5o.- La declaración de guerra.
- 6o.- Atribuciones que le corresponden cuando acepta la renuncia del Presidente de la República o le concede licencia para ausentarse del territorio nacional.

179.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

7o.- Para crear o suprimir empleos o plazas fijando los emolumentos de cada uno.

8o.- Autorizaciones que concede a funcionarios o particulares para usar condecoraciones de países extranjeros.

Dentro de la función Jurisdiccional.- Están: Las comprendidas en los artículos (referentes a los delitos comunes de los altos funcionarios) Cuando se trata de delitos comunes, el papel de la Cámara de Diputados se reduce a declarar si dá lugar a poner a disposición de las autoridades del orden común al funcionario acusado; si se trata de delitos oficiales entonces el senado se constituye en gran jurado a propuesta de la Cámara de Diputados. En el segundo caso es indiscutible que se trata de una actividad materialmente jurisdiccional. ¿Pero el primero? Hay en este caso función jurisdiccional por parte del Poder Legislativo? Son dos las tesis que con respecto a este caso existen:

1a.- Que dice que no se trata de un acto jurisdiccional, la actividad del congreso, afirman, se limita exclusivamente a poner al funcionario a disposición de las autoridades comunes.

2a.- Indica que la función jurisdiccional exige frecuentemente al ejercicio de actos previos a la actividad procesal y que el problema, por tanto, se desplaza hacia la determinación de si los actos realizados por el congreso son o no materialmente procesales, y ya planteada la cuestión así, explican que como es indispensable que el Congreso desafore al funcionario, el acto que está realizando es materialmente jurisdiccional.

Pero en contra de esta argumentación se dice que el ejercicio de los actos previos que conducen a la actividad jurisdiccional deben ser parte del mismo proceso y que el fuero está instituido por razones de orden político o público y nunca por razones jurisdiccionales. Esto quiere de--

180.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

cir que el fuero tiende a evitar problemas de poder y además el acto del Congreso que venimos comentando no es definitivo ni se impone al Poder Judicial, es solamente suspensivo, ya que las autoridades judiciales declaran que hay lugar a aprender al acusado el Congreso tiene la obligación de restituirlo en su cargo.

ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO.- En los regímenes modernos la división de poderes tiene dos manifestaciones: 1o.- Gobierno Parlamentario; y 2o.- Gobierno Congresional.

El Gobierno Parlamentario es el más antiguo, acompaña a la democracia y nace en Inglaterra, siendo limitado en Europa. En este tipo de Gobierno el Parlamento ejerce la función legislativa y administrativa. El titular del Ejecutivo no actúa sino de conformidad con el gabinete que debe ser electo entre la mayoría parlamentaria. El Gobierno es la representación de la mayoría parlamentaria. El poder Ejecutivo necesita del refrendo y puede disolver el Parlamento. Este poder está subordinado al Parlamento que imprime el ritmo de la política estatal. El Parlamento por voto contrario a la ley, puede anular las disposiciones del Gabinete.

De hecho en la realidad, quien gobierna es el gabinete a través de su primer ministro. El Gobierno congresional existe por primera vez en los Estados Unidos, al igual que el Parlamentario, es compatible con la idea de gobierno Democrático. Mantiene el principio de la división de Poderes.

MONTESQUIEU creyó encontrar en Inglaterra el principio de la división de Poderes. Su creencia era falsa del como ella expresó. Los poderes tienen sus funciones propias. La división de poderes no puede entenderse como división del poder del Estado, el poder es uno, hay una relación estrecha, son poderes que ejercen su actividad en colaboración con un fin único: el fin del Estado. La separación tiende a asegurar la libertad de -

181.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

los hombres, si la ley fuera dictada, interpretada y aplicada por un solo-
órgano habría obstáculo para esa libertad. La Constitución rígida la sepa-
ración de poderes es una necesidad, el Poder único no podría corregirse en
sus actos injustos, porque entonces sería el juez de sus propios actos; en
la división de poderes si se puede saber cuando los actos son contrarios
a la Constitución, puesto que el Poder Judicial siendo el poder supremo en
materia jurídica, impide que los actos de los Poderes Legislativos y Eje-
cutivo sean contrarios a la Constitución.

Sería conveniente la intromisión de la Corte en la Política? Pa-
ra la dignidad de la Corte sería perjudicial, porque entonces se converti-
ría en un poder supremo en lo jurídico y en lo político, la conquista se-
ría entonces no por el poder Ejecutivo sino por el poder judicial. Los Es-
tados Unidos, la Corte se ha negado a intervenir en política.

Se ha hablado en el Derecho Mexicano de que algunos preceptos -
constitucionales tienen vestigios de parlamentarismo y así el artículo 92,
que habla del refrendo ministerial se dice que es uno de ellos. Sin embar-
go hay una diferencia fundamental entre el refrendo del artículo 92 y el
refrendo parlamentario: el primero descansa en un principio de división de
trabajo, el presidente no puede saberlo todo: el segundo, es la relación
que existe entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y que viene a estable-
cer la supremacía del último sobre el, primero.

Se ha dicho con razón, que el refrendo mexicano no es otra cosa-
que el visto bueno del experto a los acuerdos del poder ejecutivo, en cam-
bio en el derecho Inglés explica además que la mayoría parlamentaria está
de acuerdo, si el monarca o ministro dictaran una orden contraria al Parla-
mento, esta desaprobada la conducta del ministerio. Según el Art.92, te-
das las órdenes del Presidente de la República deben ser refrendadas por
el Secretario de Estado respectivo. Una ley que debe promulgarse y publi-
carse por el Presidente de la República, necesita también de la firma del

182.- D. Constitucional. - Dr. Mario de la Cueva

Ministerio? La Costumbre mexicana ha contestado afirmativamente apoyándose en el artículo 92 que habla de todas las Órdenes del Presidente de la República.

Por último se ha sostenido que no es necesario el refrendo porque el Art. 92 se refiere a los actos del Presidente de la República como titular de la función administrativa y la promulgación de la ley no forma parte de ellos, sino que se rige por los artículos que reglamentan la fracción de la ley; en razón de que el refrendo es un principio de división del trabajo, se sigue diciendo, no es necesario también en la promulgación de las leyes. Si se exigiera podría ocurrir que la ley por falta de refrendo no podría promulgarse y publicarse y así no llegaría a ser ejecutiva en el caso de que el Presidente no pidiera la renuncia o cesara al Secretario de Estado que se negara a refrendar la ley. Por tanto en la promulgación de la Ley no es necesario del refrendo del Secretario de Estado.

Un segundo caso de vestigio parlamentario está en la disposición constitucional que obliga al Presidente de la República a informar al Congreso. Si el Congreso estuviera en pugna con el Presidente y el informe fuera oral, se podría molestar al Ejecutivo aprovechándose de esa circunstancia, y por ello es por lo que se exige que sea escrito (Art. 69).

Más que un informe ante el Congreso, es un informe a la Nación, con el fin de que el Congreso ayude a las gestiones del Ejecutivo con sus leyes. Aprobado o rechazado el informe no se produce ninguna consecuencia posterior.

PROBLEMAS PRINCIPALES DEL PODER EJECUTIVO.- Diversos tipos o distintas clases de Presidentes que desempeñan un período de seis años y se llama Presidente Constitucional, que es designado por elección y que desempeña o viene desempeñando el cargo (Art. 63). Los Arts. 84, 85, hablan de Presidente provisional, interino y sustituto, Qué debemos entender por

183.- D.Constitucional.-'Dr.Mario de la Cueva.

cada uno de ellos? la posibilidad de falta de Presidente de la República - es triple:

- 1o.- La falta total al principio del gobierno (Art. 84).
- 2o.- Falta en los últimos cuatro años del período.
- 3o.- Falta en los dos primeros años.

PRIMERO.- Cuando el Presidente falta en los primeros años de gobierno se nombra un interino por el Congreso cuya función es convocar elecciones para la designación de un Presidente que termine el período.

SEGUNDO. Si la falta ocurre durante los últimos cuatro años del período entonces se nombra un Presidente sustituto, que termina el período constitucional.

TERCERO.- Si la falta de Presidente ocurre cuando el Congreso no está reunido, la Comisión Permanente designa un Presidente provisional que automáticamente deja de funcionar cuando el Congreso se reúne y nombra uno en su lugar, también recibe el nombre de Presidente interino. Esta situación del Derecho Mexicano viene desde el año de 1917. En U.U.A., estos casos no se admiten por existir vice-Presidente, que también existía en México antes de 1917.

ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO.- Hay una ley orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado. Con respecto a ella se presentan dos problemas: 1o.- ¿Cuál es el fundamento para que existan Secretarías y Departamentos administrativos? 2o.- ¿Cuál es la condición de la Secretaría de Salubridad y Asistencia?

Por lo que respecta a la primera cuestión hay opiniones contrarias, algunos creen, basándose en el artículo 90 que solo deben existir Secretarías de Estad, otras aceptan también la existencia de los Departamen-

184.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

tos Administrativos y dan como razones las siguientes: En razón de la importancia de los asuntos, porque tradicional y fundamentalmente basan su opinión en la parte final del artículo 92 que habla de los Departamentos Administrativos.

En lo que hace al segundo asunto, se piensa que la Secretaría mencionada viola preceptos constitucionales, toda vez que va en contra del inciso primero de la fracción XVI del artículo 73.- la.- "El Consejo de salubridad General Dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país".

FACULTADES REGLAMENTARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.- Los reglamentos se dividen en dos grandes grupos: autónomos y derivados. Los primeros son aquellos que proceden directamente de la Constitución, no están ajenos a la legislación del Congreso; los segundos son los que reglamentan una ley expedida por el Congreso. En el Derecho Alemán se llama a los primeros reglamentos legislativos, y a los segundos, reglamentos administrativos, se dice que los primeros son típicamente legislativos, discutiéndose la naturaleza de los segundos.

Los reglamentos autónomos considerados en el derecho mexicano son los de policía y buen gobierno previstos en la Constitución en cambio, los derivados o administrativos son en demasía frecuentes.

Son dos las tesis que nos tratan de explicar la naturaleza de los reglamentos derivados:

Una primera, funda la facultad reglamentada del Presidente de la República en la fracción primera del artículo 89: "Promulgar y ejecutar las leyes que expiden el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

135.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

Una segunda tesis, niega la anterior interpretación, diciendo -- que la frase "proveyendo en la esfera administrativa", no es una atribución nueva que signifique o se refiera a la ejecución de las leyes que juntamente con la promulgación es lo único que compete al Presidente de la -- República, esta frase sólo sirve para indicar que no toca al Presidente acción jurisdiccional.

SE PUEDEN CITAR LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROBLEMA.-

- 1o.- El artículo 110 de la Constitución de 1824 habla de que el Presidente de la República tiene entre sus atribuciones dar reglamentos, decretos y órdenes, la facultad en esta Constitución era expresa.
- 2o.- Las leyes de 1830 (Art.17 de la ley 3a). También atribuyen de manera expresa la función reglamentaria del ejecutivo.
- 3o.- Las bases orgánicas de 1843 (Frac. IV, del Art. 87) que facultaba al Ejecutivo para expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas. Esto quiere decir que el reglamento -- está sujeto a la ley, es sólo un conjunto de normas técnicas aptas para la ejecución de las leyes. Estas bases son las únicas que nos dan una definición correcta del reglamento.
- 4o.- En la Constitución de 1857 se tiene ya un concepto se maneja al actual. Se suprimió la facultad reglamentaria y la -- práctica es incorrecta?.- Como argumentos en contra de la tesis que niega la facultad reglamentaria al Presidente de la República se dan los siguientes:
 - a).- No es cierto, ni puede afirmarse, que todo precepto de la -- Constitución es correcto gramaticalmente. Pretender interpretar la Constitución con un criterio gramatical sería extraordinariamente peligroso.

136.- D.Constitucional.- Dr.Mario de la Cueva.

- b).- La tradición en todo el mundo es la de otorgar al Presidente de la República la facultad reglamentaria.
- c).- Nada hay en el Constituyente de 57 que nos indique el deseo de suprimir al Presidente dicha facultad.
- d).- El artículo 92 que hace suponer la facultad reglamentaria:-
"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente".

Como conclusión diremos, al igual que las facultades implícitas, de los reglamentos serán válidos siempre que exista una ley que los ampare y que el Presidente tiene facultad para utilizar todo los medios necesarios y propios para su cumplimiento.

FIN DE LA SEGUNDA PARTE.
