

20
733

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL REFRENDO EN EL
PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

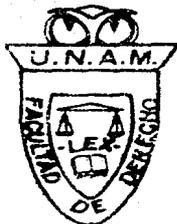
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**



**FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T A
EXAMENES PROFESIONALES**

RAFAEL ANGEL SERRANO FIGUEROA



MEXICO, D.F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

Ciudad Universitaria, a 13 de octubre de 1986.

SR. DIRECTOR DE LA COORDINACION
ESCOLAR DE LA U. N. A. N.
P R E S E N T E .

Muy distinguido Señor Director:

El compañero SERRANO FIGUEROA RAFAEL ANGEL, inscrito en Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional, intitulada "EL REFERENDO EN EL -- PRESIDENCIALISMO MEXICANO", bajo la dirección del Sr. Lic. Enrique Sánchez Bríngas, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Maestro Sánchez Bríngas, en oficio fechado el 10 del mes actual, me manifestó haber aprobado la referida Tesis, por lo que, con apoyo en el dictamen de tan distinguido Profesor del Seminario a mi cargo, suplico a usted se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Receptorial.

A t e n t a m e n t e .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

El Director del Seminario
de Derecho Constitucional
y de Amparo.

DR. IGNACIO ORIHUELA.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

IBO'almv.

INDICE

INTRODUCCION	I
CAPITULO 1	
EL ENTORNO TEORICO	1
1. Consideraciones Preliminares	1
2. Generalidades de la Evolución Política del Hombre	3
2.a. Los Griegos	6
2.b. Roma	12
2.c. La Marcha de Dios sobre la Tierra	23
2.d. Del Príncipe y el Monarca	35
2.e. Juan Jacobo Rousseau	44
2.f. El Pueblo Trabajador	46
2.g. Del Fascismo y el Estado Nación	56
2.h. Un comentario final	60
CAPITULO 2	
CARACTERISTICAS CONSTITUCIONALES DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL	62
1. El Régimen Parlamentario	63
1.a. La Práctica Política Parlamentaria	73
1.a.1. El Régimen Británico	73

1.a.2.	El Régimen Soviético	92
2.	El Régimen Presidencial	105
2.a.	La Práctica Política Presidencial	111
2.a.1.	El Régimen Norteamericano	111
2.a.2.	El Régimen Mexicano	121
3.	Naturalezas Constitucional, Política y Administrativa del Ministro y del Secretario de Estado	135
3.a.	El Ministro en el Régimen Parlamentario	137
3.b.	El Secretario de Estado en el Régimen Presidencial	150
4.	El Refrendo Ministerial en los Regímenes Parlamentario y Presidencial	164

CAPITULO 3

	FINALIDADES DOCTRINALES DEL REFRENDO MINISTERIAL Y LA TRIPLE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO	174
1.	Las Finalidades Doctrinales del Refrendo	175
1.a.	Certificar la Autenticidad de una Firma	176
1.b.	Limitar la Actuación del Jefe de Estado	181
1.c.	Trasladar la Responsabilidad del Acto Refrendado	189
2.	La Triple Responsabilidad del Agente Refrendatario	201
2.a.	La Responsabilidad Técnica	203
2.a.1.	El Refrendo como Facultad	205
2.b.	La Responsabilidad Penal	209
2.b.1.	El Refrendo como Deber	220
2.c.	La Responsabilidad Política	223
2.c.1.	El Refrendo como Acto Concurrente	225

CAPITULO 4

El Refrendo en el Sistema

Jurídico Mexicano 227

1. La Constitución Política de 1917 227

2. La Legislación Secundaria 230

2.a. Los Actos Presidenciales Refrendables 233

2.a.1. Los Decretos Promulgatorios de Leyes 238

3. El Refrendo Ministerial como Requisito Formal
de Eficacia de los Actos Presidenciales 245

4. El Criterio de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación 247

5. Comentario Final 251

COROLARIO 254

BIBLIOGRAFIA 263

A. Textos 263

B. Legislación 270

C. Publicaciones Periódicas 270

INTRODUCCION

Desde nuestro curso de Derecho Constitucional, la figura jurídica del refrendo ministerial nos pareció interesante para sujetarla a un análisis - detallado.

Aun antes de ésto, los comentarios ocasionales y la información fragmentada que se recibía sobre esta figura hacían que se nos mostrara envuelta en características ambiguas.

Concretamente, en el contexto jurídico-político mexicano, los autores que esporádicamente se referían al refrendo ministerial nos lo presentaban - como un acto del cual se hacía depender eventualmente ya el surgimiento, ya la validez, ya la obligatoriedad de los actos, con trascendencia jurídica, del titular del órgano ejecutivo; por otra parte, la opinión común le revelaba como un acto con la categoría de mero trámite administrativo.

Nuestro interés por estudiarle surgía al intentar aislar sus naturalezas jurídica y política; pretendiendo delimitar si frente a él era cierto que nos encontrábamos con un mecanismo de control técnico o político de los - actos del titular del órgano ejecutivo; o si sólo se reducía a un acto de convalidación o simplemente a una concurrencia formal de actividades administrativas.

Así, la inquietud de sistematizar una investigación relativa al referendo ministerial, que nos situara y delimitara sus formas, había venido estando presente como una posibilidad. La oportunidad de elaborar una investigación, para optar por el título de Licenciado en Derecho, nos pareció un momento pertinente para fraguar nuestras expectativas.

En el amplio panorama que noblemente ofrece el Derecho a cualquier investigador, encontramos una gran variedad de campos en espera de estudio y desarrollo. Algunos con formas muy concretas; otros, extensos e inacabables.

Para esta investigación elegimos algo que se ha sujetado a diversas interpretaciones —posiblemente la nuestra llegue a contarse entre ellas—, pero en sí, el objeto de estudio es muy concreto; incluso, en ocasiones, a primera vista pequeño y limitado; sin embargo, son a estas situaciones donde remitimos las labores iniciales de cualquiera que pretenda estudiar los agregados.

Por otra parte, tal vez inconscientemente, tratamos de evadir la observación del poeta que parafraseándolo diría: "Como los de 1986, los jóvenes de 1923 eran tímidos. Temerosos de una íntima pobreza, trataban como ahora, de escamotearla bajo inocentes novedades ruidosas"*.

* BORGES, Jorge Luis. "Fervor de Buenos Aires", en: OBRAS COMPLETAS Decimoprimer impresión. Ed. Emecé Buenos Aires. 1980 p. 13

Una vez elegido el objeto de estudio, buscamos entonces estructurar un -- mecanismo por medio del cual lográramos su conocimiento verídico.

La elección de un método adecuado facilita la tarea de conocer y para -- ésto, debe tenerse presente que el método se condiciona por el objeto mismo a estudiar y por los objetivos que se desean alcanzar --o en el peor -- de los casos, los intereses que se desean servir--.

Considerando que todo estudio requiere remitirse a un contexto social pa-- ra hacerlo una referencia útil, durante el análisis de nuestro objeto mantenemos presente la práctica de la figura en cuestión. Por ésto, nos remitimos frecuentemente a diferentes sistemas de gobierno con el propósito -- de resaltar sus particularidades en unos y otros.

El contemplar al refrendo ministerial como una figura que asegura la efi-- cacia de ciertos actos del titular del órgano ejecutivo; ésto es, la obligatoriedad de actos de autoridad, consideramos adecuado referirnos ini--- cialmente a los elementos que hacen posible ésto: el poder político, identificable sólo en la organización estatal y el Derecho, el deber ser obligatorio que instrumenta la armonía social.

Para dar cumplimiento a los objetivos establecidos, elegimos caminos para conocer en función de los fines a lograr. Con un método deductivo, nos --

permitimos, del todo, obtener las características que identificarían y -- aislarían nuestro objeto de estudio. Con un método histórico --comparati-- vo, delineamos las funciones e implicaciones del referendo ministerial. En todo ésto, el derecho comparado nos hizo contar con una referencia informativa fundamental para los fines propuestos.

A continuación presentamos los resultados de una investigación que pretende, en primer lugar, aclarar las características e implicaciones del -- referendo ministerial pero también dar testimonio del contenido y alcances de la organización política de los pueblos.

1. Consideraciones Preliminares.

Las comunidades políticamente organizadas presencian frecuentemente la realización de ciertos fenómenos que, independientemente de tener un -- origen endógeno o exógeno de ellas, trascienden a su derecho. Cuando -- ésto sucede, esos fenómenos tienen y reclaman para sí, un espacio en el todo social.

El peso específico que tiene este o aquel hecho dentro de un determinado conglomerado social lo establece el grupo mismo que es testigo, como víctima o beneficiario, de su nacimiento y consecuencias. A la vez, -- esta actitud receptora de los fenómenos sociales se transforma en un -- interés por darles explicación.

Entre los interesados por aislar, como objeto de estudio, las causas, - surgimiento y consecuencias de un hecho con las características mencionadas se cuenta al científico social: individuo que destina sus esfuerzos a identificar las causas y radio de influencia de un suceso social específico, aplicando un método adecuado, con el propósito de lograr -- una descripción sistematizada de lo observado, haciendo inferencias y - buscando reflejar, en cierta medida y entre otras cosas, la conciencia social del grupo implicado.

La sociedad es un todo y sólo por mera conveniencia analítica se le --- divide en cuestiones culturales, políticas, sociales y económicas¹⁾. - Cualquier estudio de un fenómeno social habrá de considerar, en principio, al subsistema de la sociedad en el que se efectúa, para posteriormente identificar las posibles relaciones con los otros subsistemas -- formales de la comunidad. Este proceso se logra en caso de que la investigación se sujete a un orden metodológico que impida el desbordamiento de sus objetivos.

Paradójicamente, ese rigor metodológico requiere de un marco de referencia general que dibuje el entorno social del objeto de estudio. Así, se va formando una explicación académica del suceso y paralelamente, se va contando con una justificación pragmática: en el ser por sí mismo.

A lo largo de la investigación que aquí se presenta, se pretende seguir de cerca estas consideraciones y para lograrlas, a continuación se describen, en forma elemental, las ideas que han explicado --desde diversas perspectivas-- la organización política de las comunidades humanas, con el propósito de estructurar un entorno teórico general que nos sirva de apoyo para alcanzar los objetivos establecidos.

1) Cfr. JAGUARIBE, Helio. DESARROLLO ECONOMICO Y POLITICO. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1973. p. 14.

2. Generalidades de la Evolución Política del Hombre.

Cuando se piensa en el hombre como ser racional, frecuentemente se vincula esta idea con la de un grupo o una comunidad de seres que gozan igualmente de este privilegio y entre los cuales se establecen relaciones de diversa índole.

Al pensar en el individuo que se mantiene permanentemente sin relación con un grupo de iguales, sin conciencia de sí mismo y de lo que le rodea, comúnmente se le sitúa en un estado presocial, en circunstancias de aislamiento y con características animales donde la guía de sus actos está dada por los instintos y las necesidades.

En estado primitivo, el individuo vivió estas condiciones pero paulatinamente y a través de un proceso de adaptación que llevaría muchos años, pasando por un sinnúmero de pruebas y errores, fue agrupándose en comunidades que respondieron fundamentalmente a la necesidad de supervivencia. Son en estas comunidades originarias donde encontramos los indicios de conciliación entre la necesidad y la libertad humanas. El lenguaje surgiría entonces como fenómeno comunitario de entendimiento y el hombre empezaría a tener conciencia de sí mismo y sus limitaciones²⁾.

2) Cfr. ROBINSON, Joan. LIBERTAD Y NECESIDAD. Novena Edición. Ed Siglo.Veintiuno Editores. México 1961. p. 18: es el lenguaje el que hace hombre al hombre.

Conforme los individuos fueron identificando el grupo al cual pertenecían, con base en diversos elementos que así se lo indicaban, fueron creándose paralelamente ciertas formas de organización que se expresaron posiblemente en reglas tácitas de conducta más o menos permanentes, de observancia general, con las cuales se tenían por fines el orden y la seguridad del grupo y en consecuencia del individuo miembro.

Lo que en sus inicios fueron meras comunidades improvisadas en su organización, devinieron en conglomerados complejos con la necesidad social de sistematización.

Para satisfacer esta necesidad, los encargados de estructurar una respuesta formal han acudido a diferentes fuentes de información buscando configurar un juicio propio; a la vez, estos mandatarios han proporcionado, con sus acciones, respuestas que han sido objeto de múltiples análisis.

En este proceder paralelo se han ido formando corrientes del pensamiento bien identificadas y las cuales, desde diversos ángulos, han pretendido explicar la realidad social en uno o varios de sus aspectos.

En algunos casos —y sobre todo en lo relativo a la organización política—, los ensayos gestados en estas corrientes del pensamiento social se

han estructurado a partir de dos enfoques antagónicos: uno, con explicaciones de por qué se ha presentado en esa forma un fenómeno social, - atendiendo a un pasado común; otro, con justificaciones al por qué ese mismo fenómeno social ha de mantenerse en el futuro. Este último enfoque puede o no presentarse, siendo sustituido a veces por una crítica a la continuidad del evento y proponiendo, en los casos más logrados, situaciones alternas.

De cualquier manera, las consideraciones realizadas por los autores de estudios político-sociales han delineado los rasgos generales característicos, a su juicio según su tiempo y espacio, de la entidad política contemporánea denominada Estado.

En una aproximación general y descriptiva de la noción de Estado, puede afirmarse que es el producto de la organización que los hombres hacen - de sus cosas comunes, en un territorio dado y bajo un poder político -- que los rige.

Como se advertía en un párrafo anterior, la forma en que los individuos han entendido a la unidad política de su tiempo ha variado a lo largo - de la historia, según la evolución y los contenidos axiológicos de sus comunidades. A continuación haremos un somero recorrido por algunas de las concepciones más sobresalientes de la organización política de los pueblos.

Pretendemos, con ésto, valorar el pensamiento político tomando los --- parámetros emergidos de esa propia cultura, pues consideramos que las - ideas políticas están asociadas a modos específicos de funcionamiento - de la vida práctica asociada, en el modo de vivir la vida y no sólo en el modo de pensar; sin duda, la realidad social determina el logro y -- los límites del pensamiento³⁾.

2.a. Los Griegos.

Remontándonos al siglo VII antes de Cristo, encontramos los ini--- cios de un pueblo cuyo esplendor alcanzaría el mérito de ser reco- nocido como la cuna de la cultura occidental. Situado en la parte oriental del mar Mediterráneo, en el extremo meridional de la --- península de los Balcanes y las islas de los mares Jónico y Egeo, encontramos a los griegos.

Localizados en un territorio casi exclusivamente montañoso, su -- origen se remite a la confluencia de varios grupos primitivos como fueron el pelasgo, aqueo y dorio principalmente y que influidos -- por la geografía accidentada, se agruparon en pequeñas ciudades - denominadas polis.

3) Cfr CERRONI, Umberto INTRODUCCION AL PENSAMIENTO POLITICO Decimotercera edición Ed Siglo Veintiuno Editores México 1982 p 20

En este proceso, ante la amenaza de invasiones tribales del norte --principalmente la doria--, los griegos comenzaron a agruparse en -- las cimas de ciertas colinas cuya geografía les ayudaría a resis-- tir mejor las agresiones externas. Fueron estas cimas pobladas las llamadas acrópolis --ciudad alta--, que fortificadas se convirtieron en el primer núcleo de población, respondiendo a una necesidad -- estratégica del grupo.

La fragmentación del terreno y grupos impidió la formación política de una nación griega; sin embargo, puede referirse una civili-- zación griega gracias a dos elementos comunes a todas esas peque-- ñas ciudades-estado diseminadas en uno y otro sitio del escarpado territorio peninsular: uno de ellos fue la lengua común a todos -- los pobladores de Grecia, por encima de dialectos utilizados por -- grupos reducidos; el otro elemento fue la religión, mezcla de rea-- lidades, supersticiones y leyendas que les agrupó en una mitología común y de la cual todas las ciudades participaron.

Estos elementos permitieron el surgimiento de ciertos fenómenos -- sociales aglutinadores, temporalmente, de aquellas ciudades-estado. Ejemplos de ésto fueron las anfitionías, especie de confederacio-- nes de ciudades para asuntos de interés común, o los juegos olím-- picos, donde no sólo se competía deportivamente sino que las ---

personalidades de la época acudían, discutían e intercambiaban sus provincianos puntos de vista.

En estas circunstancias florecieron ciudades como Atenas con su -- esplendor cultural o Esparta, con su visión castrense de la vida -- en donde, más que una ciudad, podía considerarse un campamento con soldados por habitantes. Estas y muchas otras ciudades-estado no -- han dejado de sorprender a la Historia: los griegos son el primer conglomerado humano en el que brota por vez primera la distinción entre hombre y naturaleza y alcanza su madurez al convertirse la -- crisis ideal en crisis real⁴⁾.

Es en Grecia donde encontramos el gran salto del pensamiento mítico a la creación de formas políticas de participación colectiva. -- Los hombres empezaron a encuadrarse según sus opiniones, pasando -- de las meras apreciaciones espectrales a las interpretaciones de -- los efectos y la sistematización de las causas.

En las ciudades-estado es donde se descubren hombres como Licurgo o Solón, mitos que influyeron determinantemente en la estructura-- ción jurídica de sus comunidades, creando leyes e induciendo a --- modos de vida que, encontrando justificación en la deidad o en la

4) Cfr. CERRONI, Umberto. . Op. cit. p. 33.

necesidad terrena, establecieron de cualquier forma —sin acritudes moralizadoras—, un orden social, entendido éste como la obediencia del pueblo a sus gobernantes y la sujeción de éstos a las leyes, — en un marco de justicia en el cual se diera a cada quien no lo que deseara sino lo que mereciera, en un plan de concordia y funcionalidad social.

Las poleis se nos presentan entonces con una vocación particularista y secesionista, ocupadas en elaborar dentro de las murallas -- ciudadanas una propia experiencia política y una cultura autóctona⁵⁾. En Grecia surgió un importante bloque cultural situado en su contexto histórico, fundado en el hacer diario de la vida. La interpretación de las cosas elementales de su organización pueden -- apreciarse en las ideas atribuidas a Tales de Mileto: "de estas -- tres cosas soy grato al destino: haber nacido hombre y no animal; haber nacido hombre y no mujer y, haber nacido griego y no bárbaro"⁶⁾.

La polis griega —inmersa en su concepción del esclavismo— tuvo -- seguramente diversos pensadores que trataron de darle explicación. Entre ellos sobresalió la voz de Sócrates, que calificó a la ---

5) Cfr MOTANELLI, Indro. HISTORIA DE LOS GRIEGOS. Tercera edición. Ed. Plaza & Janés. Barcelona. 1973. p. 32.

6) CERRONI, Umberto. ...Op. cit. p. 31-32.

ciudad-estado de ser un fenómeno comunitario de auxilio político, entendido éste como la ayuda mutua de los individuos en un acto de solidaridad social. Era entonces cuando se consideraba una afrenta ser acusado de evitar la ciudad. La idea de coexistir activamente en beneficio de todos nació para siempre.

Este fenómeno se dio como consecuencia natural. Los griegos tenían un empalme entre la vida pública y la privada. El Estado y la --- sociedad eran equivalentes. La vida política del hombre libre de--- terminó confusamente los umbrales de la política con la ética y la estética. La confrontación diaria de los valores y la práctica, - dieron el devenir evolutivo de la superación cultural en el pensa- miento político griego.

En la línea general de ideas sobre la recíproca necesidad del hombre para convivir socialmente, Platón identificó el origen de la - vida comunitaria del hombre en las necesidades diversas y en la -- cooperación para satisfacerlas. Observó en la ciudad-estado una -- institución cuyo fin radicaba en armonizar las virtudes de los --- individuos con relación a una virtud superior equivalente a la -- justicia.

La justicia era el instrumento que los débiles esgrimían como ---
 barrera para protegerse, considerándola el vínculo que mantenía --
 pacíficamente unida a una sociedad. Se consideró a este vínculo -
 como producto tanto de una virtud pública como de una virtud pri--
 vada individuales, en donde la virtud se identificaba con el cono-
 cimiento. Sin embargo, el ideal de justicia, corazón de la cultura
 política griega, experimentó los contragolpes reales que le fueron
 surgiendo y ajustando.

Uno de los más grandes filósofos que se ocupó, como le era obliga-
 do, de explicar la comunidad humana organizada fue Aristóteles, --
 aquél del "justo medio" que con facilidad degenera en compromiso⁷⁾
 y cuya fría y brillante inteligencia convenció a sus contemporá---
 neos de ser un predestinado a pronunciar la última palabra en to--
 das las disciplinas del conocimiento.

Para Aristóteles, el origen del Estado se encontraba en la organi-
 zación misma de los individuos, en su búsqueda por satisfacer ple-
 namente sus necesidades físicas y morales. Su análisis giró en la
 armonía de los hombres con la ley --sobre todo consuetudinaria--, en
 el esquema de dispensar trato igual a los iguales, dada la des---
 igualdad natural de la razón griega. Aceptó la supremacía de la --
 norma jurídica como marca distintiva del buen gobierno y no sólo -
 como una desgraciada necesidad.

El fenómeno político de la ciudad-estado llevó consigo la posibilidad de acceder, hacia dentro, a un nivel superior de vida pero -- también esta forma de concebir a la sociedad llevó implícita su -- negación. La convivencia y expansión de otros pueblos determinaron una nueva realidad.

La autarquía no era posible sin aislamiento. El nuevo horizonte -- que del mundo se abrió superó la idea de arraigo ciudadano griega y los problemas sociales y políticos no pudieron superarse con las entidades políticas aisladas.

En sus circunstancias, la organización social griega cumplió su -- cometido temporal y su decadencia no resta razón a quien al admirar el espectáculo cultural griego afirma convencido que todo lo -- que cada uno de nosotros puede intentar para perder a sus semejantes o para servirlos, fue hecho ya alguna vez por un griego: mundo de hombres y no sólo de símbolos.

2.b. Roma.

El hombre como fracción de la polis terminó con Aristóteles. Cuando principia el siglo I a. de C., el proceso sociopolítico -----

iniciado por Alejandro y la conquista de oriente estaban virtualmente alcanzados. La ciudad-estado había dejado de considerarse.

Ante el nuevo orden de cosas, el hombre contó con dos formas de vida: la privada, influida por las filosofías contractuales, y la pública, con la idea de la fraternidad humana. Esta dualidad fue insuperable para la ciudad-estado.

Siendo evidentes la ruina de la ciudad-estado por su localismo, -- por su intransigente distinción entre ciudadanos y extranjeros y -- debido a una ciudadanía limitada a quienes pudieran realmente participar en su gobierno, el estoicismo inició una hábil reinterpretación de las ideas políticas buscando justificar el nuevo gran -- estado.

La nueva concepción postulaba la igualdad para todos los hombres, incluidos esclavos, extranjeros y bárbaros.

La igualdad radicaba en la naturaleza, pese a diferencias raciales, riqueza o posición social. Aquí el gran estado era la unión -- ética creada a título moral en la lealtad de sus súbditos y no -- basada en la obligatoriedad o la fuerza.

Para los inicios del siglo I d. de C. la filosofía estoica difundía sus ideas de justicia natural, estado y ciudadanía universales, en un sentido ético y no jurídico.

Adoptaron la creencia de que el mundo está sujeto al gobierno de Dios, el cual se relaciona con los hombres como un padre con sus hijos; de ahí que todos los hombres eran iguales y hermanos.

De esta base derivaron normas de justicia: racionalidad de la conducta obligatoria para todos los hombres. Aquí se sugería que el respeto a la ley de Dios y de los hombres era un don innato de la naturaleza humana, guía de ese respeto innato.

El desarrollo de estas ideas dio dos líneas de pensamiento principales: una, por la influencia del estoicismo en los comienzos de la jurisprudencia romana que introdujo el derecho natural al aparato filosófico del derecho romano; la otra, que tuvo consecuencias religiosas implícitas en las ideas de que el derecho y el gobierno tienen sus raíces en el plan formulado por la divina providencia para guía de la vida humana⁸⁾.

8) Cfr SABINE, George H HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA Séptima reimpresión Ed Fondo de Cultura Económica México 1981 p. 126-127.

Teniendo presentes estas ideas, Roma unió bajo su dominio político al mundo conocido.

Cicerón sobresale como el pensador que intentó estructurar, compilando, una filosofía política que identificaba totalmente separada de la teoría política griega.

La presunción de que el Estado es una criatura del derecho y no -- debe estudiarse como hecho sociológico o como bien ético, sino en términos de competencia jurídica y de derechos, apenas había existido en el pensamiento griego y sin embargo, la nueva presunción -- ha sido parte intrínseca de la teoría política desde la época roma -- na hasta nuestros días.

Cicerón dio a la doctrina estoica del derecho natural la formula-- ción con la que fue universalmente conocida en Europa occidental -- hasta el siglo XIX. De él pasó a los jurisconsultos romanos y no -- en menor medida a los conocidos como Padres de la Iglesia.

En términos generales se intuyó un derecho natural universal que -- surgía a la vez del providencial gobierno del mundo por Dios y de la naturaleza social y racional de los seres humanos, lo cual les hacía afines a Dios. Era, como si dijéramos, la constitución del -- Estado Universal: igual en todos sitios y obligatoria ---

inmutablemente a todos los hombres y todas las naciones⁹⁾. Ninguna legislación supuestamente infractora merecía el nombre de ley dado que nadie podía convertir lo injusto en justo.

La ley era la razón congruente con la naturaleza —fincada en --- Dios—, común a todos los hombres, constante y eterna.

Ante la ley eterna los hombres eran iguales. El derecho no se basaba en la razón sino en la naturaleza y el máximo valor era nacer — con la conciencia de que se nacía para la justicia.

Ningún cambio en la idea política ha sido tan radical como éste. — Los razonamientos de Aristóteles y Cicerón se muestran antagónicos. La relación de libre ciudadanía no podía existir, para Aristóteles, sino entre iguales; la ciudadanía se limitaba a un grupo cuidadosamente escogido. Para Aristóteles la ciudad—estado existía en un equilibrio de clases sociales. Ya para Polibio el gran estado se — basaba en un equilibrio de poderes: de pesos y contrapesos.

Cicerón infirió que como todos los hombres estaban sometidos a una ley, eran por ese hecho conciudadanos; tendían, de algún modo, a — ser iguales.

9) Cfr. ...Op cit p .129

Para Cicerón la igualdad fue más una exigencia moral que un hecho; en términos éticos, expresó una convicción muy semejante a la de los cristianos. El esclavo no fue ya una herramienta viva, como -- sostuvo Aristóteles; para Crisipo el esclavo era un trabajador con tratado de por vida. Crisipo y Cicerón estuvieron ideológicamente más cerca de Kant que de Aristóteles.

Para Cicerón el Estado sólo era perdurable si se basaba en la ---- conciencia de las obligaciones mutuas y el reconocimiento mutuo de los derechos entre los ciudadanos, los cuales habrían de estar dis puestos a llevar a cabo las consecuencias de esa conciencia.

El Estado fue entonces una comunidad moral donde las personas miem bros tenían en común el Estado y el derecho. De ahí entonces el -- Estado fue "la cosa del pueblo".

Ahora el Estado era considerado como un cuerpo, la pertenencia al cual era posesión común a todos sus ciudadanos: existía para dar - a sus miembros las ventajas de la ayuda mutua y de un gobierno -- justo¹⁰⁾.

10) Cfr Op cit p 131

Esta noción dio tres consecuencias: una, como el Estado y el derecho eran bien común de sus miembros, su autoridad surgía del poder colectivo del pueblo. Un pueblo era una organización autónoma y -- tenía necesariamente los poderes requeridos para conservarse y --- continuar su existencia; otra fue que el poder político, cuando se ejercía recta y legítimamente, era en realidad el poder del pueblo y, la tercera consecuencia fue que el Estado y su derecho habrían de estar sometidos siempre a la ley de Dios o a la ley moral o -- natural; a aquella norma superior de justicia que trasciende de la elección y de las instituciones humanas¹¹⁾.

La fuerza era incidental en la naturaleza del Estado y sólo se justificaba para dar eficacia a los principios de Justicia y Derecho.

Estos principios generales de gobierno, justificados en razones -- morales, alcanzaron aceptación universal en un tiempo posterior -- relativamente breve.

El hecho de que la autoridad política derivara del pueblo no implicaba per se ninguna de las consecuencias democráticas que en la -- época moderna se han derivado del consentimiento de los gobernados.

11) Cfr. .O. cit. pp. 129-131.

Aquellas posturas no señalaron quién hablaría en nombre del pueblo, ni cómo llegaba a tener derecho para hacerlo así; ni quién -- era por lo menos "el pueblo" en nombre del cual se hablaría: todas estas cuestiones de fundamental importancia práctica¹²⁾.

La justificación de formas gubernamentales modernas en el pueblo -- como fuente del poder no fue sino adaptar una idea antigua a una -- realidad nueva.

En Roma los jurisconsultos fueron proveyéndose de estas ideas. Durante los siglos I y II d. de C., la jurisprudencia romana se basó en consideraciones sociales y éticas dándoles una proyección jurídica. El tan reconocido genio jurídico romano nació de la expansión y complejidad de la misma comunidad que en Grecia apenas se -- había insinuado.

En la compilación de los grandes escritos, plasmada en el Digesto o Pandectas, se repitió a Cicerón: la tradición estoica frente al individualismo.

Las condiciones políticas y económicas romanas dieron un derecho -- variado, complejo y eficiente; sin embargo, su sistematización e --

12) Cfr. Op. cit. p. 131

instrumentación formal no debe atribuirse sólo a las condiciones - materiales que le rodearon, mucho contaron los ideales de la profesión misma. Los jurisconsultos eran juristas, no filósofos y su -- autenticidad les dio un valor permanente.

La superior importancia de la intención con respecto a las pala-- bras y fórmulas, la protección a los incapacitados, la equidad, la igualdad ante la ley, la fidelidad a los compromisos contraídos, - fueron algunos de los productos de la influencia humanizadora del estoicismo. La influencia cristiana buscó, entre otras cosas, ase-- gurar la situación jurídica de la Iglesia: derecho a heredar bie-- nes en testamento, fuero de tribunales episcopales, inspección --- sobre obras de caridad, negativa a las leyes contrarias al celiba-- to son sólo ejemplos ¹³⁾.

En el siglo III d. de C. Domicio Aurelio recibió con el trono -- imperial romano una sociedad políticamente desarticulada y acecha-- da por múltiples enemigos. Entre guerra y guerra recurrió a una -- medida que posiblemente marcó el inicio del fin del Imperio y la - entrada al medievo: ordenó a todas las ciudades del Imperio que se amurallasen y que en adelante cada una confiase en su propia fuer-- za: el poder central abdicaba.

13) Cfr. ...Op. cit p. 134.

Con Dioclesiano y la transferencia de la capital del Imperio a --- Asia Menor --Nicomedia--, Roma no jugó ya ningún papel. Entre cons-- tantes guerras de "Augustos" reinó un orden interno con una paz de cementerio donde todo se esterilizaba y secaba.

Roma había caído en la senilidad, en la corrupción y el nepotismo. La República fue el símbolo de su madurez política a partir de la cual declinó. Apareció un fuerte sentido de las virtudes humanas -- acompañado de un creciente sentido de corrupción moral.

El 27 de octubre de 312, antes de la batalla final, se cuenta que Constantino vio una cruz en el cielo que tenía inscrito: "con este signo vencerás" y venció, con un lábaro en vez de estandarte y con una cruz grabada en los escudos de sus guerreros. La guerra se -- convirtió entonces en un movimiento de fe.

La verdadera razón de Constantino al declarar al cristianismo como religión reconocida oficialmente por el Imperio, fue el apoyo que la disciplina de la Iglesia podía dar al Estado. La doctrina de la trinidad había sido establecida por edicto imperial.

La Iglesia se erigió en portavoz de una vida espiritual superior a todo lo que ofrecía la Tierra, pero ésto lo permitió un ambiente -- social preparado para ello mucho tiempo atrás.

San Pablo debió predicar a los atenienses en términos que tenían - que ser familiares para cualquiera que hubiese escuchado ya un discurso estoico. Tal vez sólo aquello de la resurrección de la carne les sonara extraño, y es que la Iglesia había recibido de los --- hebreos una ética, de Grecia una filosofía y Roma les había dado - su lengua, su espíritu práctico y organizado, su liturgia y su -- jerarquía. Las ideas religiosas de un derecho natural, la igualdad humana y la justicia, estaban de acuerdo con Cicerón y Séneca. La República en Séneca había sido más una sociedad que un Estado, con lazos morales y religiosos más que jurídicos y políticos.

Con la aparición de la Iglesia surgió una institución autorizada - para gobernar los asuntos espirituales de la humanidad con independencia del Estado y al lado de éste, con una organización eclesiástica autónoma que podía dar apoyo a la autoridad secular, enseñar las virtudes de la obediencia y la lealtad además de educar a sus miembros en los deberes de la ciudadanía.

Esto fue lo que precisamente aprovechó Constantino, siendo el --- único entre los sucesores de Augusto que permaneció en el trono - más de treinta años.

2.c. La Marcha de Dios sobre la Tierra.

Para los jurisconsultos romanos la elección del pueblo significaba, en términos generales, la naturaleza jurídica del poder ejercido; pero la situación política en Roma llevó a pensar que la masa de hombres era tan despiadada y corrompida como un tirano. El deber moral del hombre bueno era ofrecer sus servicios de cualquier manera. La carrera política poco tenía que ofrecer al hombre --- bueno, salvo la aniquilación de su bondad.

Ya en Séneca se descubre el carácter pecaminoso por se de la naturaleza humana. El gobierno aparecía como el gobierno necesario de la maldad.

Esta situación provocó un giro en la doctrina estoica haciendo al hombre miembro de dos repúblicas: la del Estado civil en el que -- era súbdito y la del gran estado de los hombres, cuyo rasgo característico era la razón.

Se entendió entonces la obediencia como un bien impuesto por Dios, dándole a la doctrina cristiana un acento distintivo del que había tenido la teoría constitucional romana, subrayada por los juristas, de que la autoridad del gobernante deriva del pueblo.

La obligación cristiana de respetar la autoridad constituida estaba marcadamente arraigada en el cristianismo. En el dar al cesar -- lo que es del cesar no había sólo una lección de justicia, sino -- también de legitimación. La obediencia cívica se convirtió en --- virtud cristiana.

La concepción cristiana del gobierno se ajustó a la idea de un -- derecho divino. Pese a que el respeto a la autoridad era un deber cristiano, se entreveía un segundo plano para los deberes cívicos. Posiblemente se tenía la idea de que si la autoridad derivaba del pueblo, no tenía por qué no ser un deber religioso el respeto a -- ella; o si el gobernante era ordenado por Dios, podía deber la -- forma particular de su oficio a las instituciones inherentes al - pueblo. El contraste de estas nociones ha sido subrayado por las - teorías constitucionales modernas¹⁴⁾.

La distinción entre lo espiritual y temporal era esencial al punto de vista cristiano y propugnó por una clase sacerdotal hábil en -- conceder apoyo espiritual. De esta clase surgirían algo así como - los intelectuales orgánicos de la fe, los cuales no intentaron, en un principio, una filosofía sistemática de la relación Iglesia-Es- tado; fue más bien un período que gestó el pensamiento cristiano: corrían los siglos V y VI.

14) Cfr. ...Op. cit. p. 142:

Como pensadores cristianos característicos de la primera etapa -- medieval resaltan Ambrosio, Agustín y Gregorio. Los tres han sido -- calificados como Padres de la Iglesia.

Ambrosio sostuvo una radical defensa de la jurisdicción espiritual de la Iglesia y una condena enérgica a la desobediencia cívica; -- sin embargo, nunca determinó los límites precisos de una y otra.

Con Agustín se retomó la idea antigua de que el hombre es miembro de dos ciudades: la de su nacimiento y la de Dios.

La individualización del hombre por su conciencia es el campo fértil donde la idea de igualdad hecha raíces, dando por fruto la -- noción cosmopolita del género humano asentada en un modelo ideal -- contrapuesto a la ciudad terrena.

Estructurando una filosofía de la historia, desembocó en la idea de la comunidad cristiana como culminación del desarrollo espiritual del hombre. Hizo una defensa de su religión en La Ciudad de Dios, en la cual argumentó contra la acusación pagana de que el cristianismo había sido responsable de la decadencia política de Roma.

Para el obispo de Hipona, la historia humana estaba dominada por la lucha entre dos ciudades: la del nacimiento, terrena, temporal y mortal y la del bien, eterna y universal. Esta lucha antagónica e irreconciliable determinaba el hacer histórico. Señaló que todos los reinos terrenos tendían a desaparecer, en un proceso degenerativo del poder cuya naturaleza calificó de mudable e inestable, reflejo de la naturaleza humana amante de la guerra y con sed de dominación.

La única forma de volver a la ciudad de Dios era hacer de la sabiduría una virtud, ya que el bien y el mal no eran de este y el otro mundo; los dos se encontraban mezclados en la vida terrena para no separarse sino en el juicio final.

Ante la idea pre-cristiana de que a la república auténtica le corresponde realizar la justicia, sostuvo que ningún imperio pagano podía realizarla. Para él resultaba una contradicción sostener que un Estado podía dar a cada uno lo suyo mientras que su constitución misma negaba a Dios la adoración que le debía. Un Estado justo era el que enseñaba la verdadera religión y donde esa religión fuese apoyada por la ley y la autoridad.

Estas ideas no sólo implicaban la independencia de la Iglesia, -- sino también la del gobierno secular en tanto éste actuase en su -- jurisdicción.

Por su parte, en Gregorio Papa se tiene al padre del pontificado -- medieval, el cual tuvo gran éxito en su defensa de Italia contra -- los lombardos, realzando el prestigio de la sede romana, donde la -- debilidad del poder secular obligó prácticamente al Papa a asumir los poderes del gobierno político.

Sin embargo, la concentración en las mismas manos de la autoridad secular y espiritual se consideraba típicamente pagana pero, no -- por ello, en lo referente a doctrina, el emperador debía subordi-- nar su voluntad al clero.

Los tres intelectuales antes comentados transmitieron a la Edad -- Media la concepción de una sociedad cristiana universal diferente a la idea antigua de comunidad universal y también de las ideas de Iglesia y Estado prevaletentes en la Edad Moderna.

Difería de estas últimas porque la Iglesia, tal como expusieron -- los Padres, no era un grupo distinto de personas unidos por una -- aceptación voluntaria de la doctrina cristiana; en el nuevo ---

concepto, la Iglesia era tan universal como el Imperio, porque --
ambos incluían a todos los hombres.

Se colocó así al cristiano bajo un derecho y un gobierno dobles: -
con normas jurídicas propias, propios órganos legislativos y admi-
nistrativos y propios derechos; pero a diferencia de la época --
pre-cristiana, se dividía la lealtad y la obediencia de los hom---
bres entre dos gobiernos y dos ideales.

A partir del siglo VI hasta el IX la situación de Europa no permiti-
tó mucha actividad filosófica o teórica. El feudalismo comprendió
una gran variedad de instituciones con un desarrollo muy desigual.
En el siglo V hubo lugares donde ya existían instituciones muy --
características.

La clave de la organización feudal residió en el hecho de que un -
desorden que se aproximaba con frecuencia a la anarquía, hizo impo-
sible grandes unidades políticas y económicas. Los gobiernos ejer-
cían en ámbitos reducidos. La agricultura determinó una comunidad
aldeana, una unidad casi autárquica. "Hasta el año 1100 ó 1200, --
Inglaterra y el resto de Europa eran en gran medida un universo --
antropológico: esclavos, siervos, campesinos analfabetos, produc-
ción de mera subsistencia, agricultura de tala y quema, tecnología

simple, épocas de hambre, cristianismo marcado por la brujería, reyes de derecho divino, señores feudales, feudos, cultivo en tres - hojas, y leyes suntuarias que reservaban los manjares, los mejores vestidos y las armas para las clases superiores"¹⁵⁾. El final de esta época se iniciaría con el auge de las ciudades comerciales en el siglo XII.

Se las arreglaban con normas consuetudinarias, con una organización social y de gobierno fundamentalmente locales. Existía un -- desorden continuo y los medios de comunicación eran muy primitivos. Un gobierno central no podía cumplir ni con obligaciones elementales como garantizar la vida de sus gobernados. El hombre de poco poder, en este ambiente selvático, no tenía más que un recurso: - encomendarse a alguien suficientemente fuerte para protegerse. La fortaleza la daba la propiedad privada.

El feudalismo afectó de manera importante tres grandes instrumen-- tos de poder político: el ejército, los ingresos y los tribunales de justicia. En la organización feudal se descubre un sentido de --- obligación mutua, de acción voluntaria y de contrato implícito.

La monarquía de entonces, comparada con la del Estado moderno, -- aparece altamente descentralizada. Envuelta en una atomización del

15) DALTON, George. SISTEMAS ECONOMICOS Y SOCIEDAD. Ed Alianza Editorial Madrid. 1974.. p. 32.

poder político, se vivía una sociedad estamental donde el rey era débil y a veces decorativo. Los cargos públicos vinieron a quedar investidos a perpetuidad en un hombre y sus herederos.

La noción de que un pueblo constituye una comunidad política, organizada bajo un derecho y capaz de ejercer, por medio de sus gobernantes, una autoridad pública, se entremezcló de diversos modos -- con la tendencia feudal al particularismo. La relación entre señor y vasallo era distinta a la que existía entre soberano y súbdito, teniendo por resultado que la distinción entre derechos privados y públicos no fuera clara. Había una mezcla de dos ideas: la que concebía al rey como parte de una relación contractual con sus vasallos y la que le consideraba cabeza de la comunidad política, donde los actos del gobernante estaban entre Dios y su conciencia.

A la larga, el beneficiario de esta concepción política fue el rey, pues se acreditó como representante titular del interés público y hasta donde le era posible, el depositario de la autoridad pública. Por ello, el rey fue el punto de partida del desarrollo de la monarquía nacional.

Entre los siglos XII y XIII, Europa vivió un asombroso renacimiento intelectual en el seno del cual Aristóteles fue "convertido" -- por Tomas de Aquino al sacudirle, mediante una reinterpretación, -- el estigma árabe.

Se concebía al hombre naciendo libre e igual, la sociedad era una creación suya que no podía revocarle aquella libertad e igualdad. La ley y la autoridad emergían del consenso; el poder era responsable y los gobernantes representantes del pueblo. Esto era el núcleo del iusnaturalismo.

Al llegar a la reeleboración tomista, se sustituye el ideal griego de la felicidad común, de la sabiduría y la virtud por el de la felicidad personal y sus garantías.

En la filosofía tomista se haya un intento de síntesis universal - basado en la armonía y la coincidencia. En ella, el conocimiento humano es una sola pieza, referido a Dios y la naturaleza que coinciden en la cualidad de ser lo suficientemente amplios para incluir la infinitud de variantes en que puede tornarse la existencia finita.

Tomando como premisa que la fe es la realización plena de la razón y considerando que la esencia del esquema tomista radica en la finalidad¹⁶⁾ y la necesaria subordinación a ese fin, se cuenta entonces con camino andado para comprender las ideas de su sistema.

16) Este es el núcleo de la influencia aristotélica: "Todo arte y toda investigación científica, lo mismo que toda acción y elección parecen tender a algún bien; y por ello definen con toda pulcritud el bien los que dijeron ser aquello a que todas las cosas aspiran. (...) Si existe un fin de nuestros actos querido por sí mismo, y los demás por él; y si es verdad también que no siempre elegimos una cosa en vista de otra (...), es claro que ese fin último será entonces no sólo el bien, sino el bien soberano". ARISTÓTELES. ETICA NICOMAQUEA. Colección "Sepan Cuantos...". No. 70. Séptima edición. Ed. Porrúa. México. 1977 p. 3.

Con relación a la sociedad, Tomas de Aquino observó en ella un -- sistema de fines y propósitos donde lo inferior sirve a lo supe--- rior y a la vez, éste dirige y guía a lo inferior.

Influido por Aristóteles, el pensamiento tomista describió a la - sociedad como un cambio mutuo de servicios, encaminados a la vida buena. En ella, el bien común exige una parte dirigente similar al alma que rige el cuerpo o cualquier naturaleza superior a la infe- rior.

En el desarrollo de sus ideas, refiere todo a la providencia con - que Dios crea y gobierna al mundo. De ésto, la finalidad moral del gobierno es primordial, identificando una vida feliz y virtuosa -- más allá de la vida terrena.

La finalidad moral para la que existe el gobierno político impli-- caba una autoridad limitada ejercida sólo con apoyo en la ley. El poder se justificaba entonces en la medida que servía al bien --- común y nadie podía calificar de justo el ejercicio de un poder -- que fuera más allá de lo necesario.

Inmerso en la tradición medieval de la santidad de la ley, Tomas - de Aquino tuvo tal reverencia por la ley que le dio por supuesta -

una autoridad inherente sin dependencia de ningún origen humano. - Su objetivo fue relacionar la ley humana con la divina. En el --- gobierno divino, la ley humana sólo era integrante parcial de un - todo que regía tanto al cielo como a la Tierra. Este sistema era - emanación literal de la razón divina y la ley estrictamente humana no era más que un aspecto de un suceso cósmico.

Este razonamiento determinó su filosofía, llevándole a subordinar cuestiones jurídicas o institucionales de la autoridad legítima. - Así, a pesar de que un gobernante ilegítimo violaba los derecho e instituciones humanas, ésto no era primordial; lo realmente sobresaliente es que era un rebelde a todo el sistema divino mediante - el cual Dios rige al mundo.

Realizó una clasificación cuádruple de las leyes y sólo un nivel - correspondía a lo humano, en un nivel típico del orden cósmico: -- ley eterna --equivalente a la razón de Dios--; ley natural --reflejo de la razón divina de la creación--; ley divina --equivalente a la - revelación de Dios a su pueblo escogido-- y, la ley humana --subdi-- vidida en *ius gentium* y *ius civile*. La ley humana no introducía -- ningún principio nuevo.

La ley tiene una autoridad general y no individual, producto de -- todo el pueblo actuando para el bien de todos o con la sanción de una persona pública a la que se ha delegado el cuidado de la comu nidad. En el sistema tomista, la promulgación era esencial en el - concepto de ley.

La naturaleza humana era la justificación de la razón humana y la coacción y el poder sólo daba fuerza a lo razonable y justo, de -- donde el gobierno era mutable pero con una ley, un derecho y una - justicia válidos para siempre: la vida tenía un solo fin y muchos medios. El poder del gobernante era sólo el que iba implícito en - el hecho de ser el custodio del bien común y el gobierno de un -- hombre sobre otro no podía privar al súbdito de su libertad moral.

Del argumento anterior desprendió que era legítimo para la Iglesia deponer a un gobernante y perdonar a los súbditos de la fidelidad debida a aquel, operando el principio de que quien puede legítima- mente dar, puede legítimamente quitar.

La filosofía de Tomás de Aquino trató de encontrar razones a ciertas concepciones tal como se creían que eran, construyendo un --- esquema racional de Dios, la naturaleza y el hombre, situando en - un lugar a la sociedad y a la autoridad secular¹⁷⁾.

17) Cfr. SABINE, George H ...Op. cit. pp. 194-195.

Las necesidades económicas modificaron los criterios éticos e --- incluso religiosos. Se necesitó el surgimiento de una sociedad nue va fundada en una realidad individualista: una sociedad burguesa, civil por entero, fermentada en la oscura jerarquía ético-política del feudalismo.

Tomas de Aquino fue el filtro teórico por el cual se transmitió un individualismo de cuyo centro nacería la ciencia moderna y la mo-- derna sociedad civil. Esto representó la aniquilación de la con--- tienda Iglesia e Imperio y la transformación laica integral del -- régimen político y el nacimiento del Estado nacional.

2.d. Del Príncipe y el Monarca.

A fines del siglo XV se hicieron evidentes una serie de cambios -- económicos, sociales y culturales que se habían venido gestando y que significaron una transformación estructural de la conocida -- sociedad medieval.

Las Cruzadas habían fomentado otro tipo de hombre: aventurero y -- sin ciudad. Esta situación se encadenó con los descubrimientos ---

geográficos y el sistema religioso, modificándose las ideas de Iglesia, poder y territorio y en general, cambiando la ideología para entrar a una nueva época.

Paralelamente se dio un desarrollo del comercio, legitimado consensualmente y posteriormente justificado en doctrinas convenientes - para tal efecto. En esta dinámica se llegó al liberalismo económico, con un dejar hacer, dejar pasar; al liberalismo religioso, con la tolerancia de cultos y, al liberalismo político, con las democracias parlamentarias.

"Es con el Renacimiento cuando empieza a desarrollarse el pensar - empírico, también en lo político. El moderno Estado soberano nace de la lucha de los príncipes territoriales para la consecución del poder absoluto dentro de su territorio, contra el Emperador y la - Iglesia, en lo exterior, y con los poderes feudales organizados en estamentos, en lo interior"¹⁸⁾. Durante el medievo la célula económica había sido la ciudad. A partir del siglo XVI, los gobiernos - monárquicos adoptaron una política de explotación de recursos, fomento al comercio y desarrollo del poder nacional.

18) HELLER, Hermann TEORÍA DEL ESTADO. Novena reimpresión. Ed Fondo de Cultura Económica México. 1983. p. 31.

Para hacer efectivos estos propósitos se requería de un gobierno - "fuerte" y fue entonces cuando el rey se convirtió en el beneficiario político de las nuevas circunstancias. En él se centralizó el poder para unificar territorialmente a los grupos dispersos, -- siendo el derecho el instrumento de unificación. El Estado instrumentaría la decisión política mediante el derecho. De esta manera, desde los primeros años del siglo XVI hasta la época revolucionaria, el monarca se convirtió en el único representante de la --- nación.

La teoría política, por su parte, tuvo modificaciones a lo largo - de esta transformación, siendo el ejemplo más claro la controver-- tida obra de Maquiavelo.

Fue Maquiavelo el más fiel intérprete de su época. Captó con nitidez la dirección política del mundo que vivía; el arcaísmo de las instituciones medievales; la casi necesaria fuerza bruta del poder; el sentido de la unidad nacional y la relación de la corrupción -- moral y la política. Puede considerársele como el teórico político del "hombre sin amo", al buscar una explicación realista del pensamiento y la acción políticos en la conducta humana y no en las -- Escrituras. A ésto subordinó toda consideración moral y trato leal entre los hombres.

Su premisa de trabajo fue que la naturaleza humana es egoísta, -- agresiva, ambiciosa y mala, de donde recomienda al gobernante prudente tener presentes estos supuestos para basar su política.

En estas condiciones, el gobernante debe someter a los súbditos -- utilizando incluso la crueldad, la perfidia y el homicidio para -- hacer posibles sus fines, considerando estos mecanismos como necesarios ante la trágica sentencia de que "los hombres cometen siempre el error de no saber poner límites a sus esperanzas".

En este esquema, el gobernante sólo cuenta con un punto de referencia para juzgar sus actos: el éxito.

Para Maquiavelo todo gobierno con éxito debía asegurar la vida y -- más aun la propiedad privada: el gobernante prudente podía matar -- pero no saquear. Este éxito se reflejaría en la ampliación y mantenimiento del poder del Estado a pesar de todo y todos. En él, la política es un fin, recomendando la conveniencia de que cuando un hecho acuse al gobernante, el resultado lo excuse. "... el Príncipe debe evitar lo que puede hacerle odioso y despreciable"¹⁹⁾.

19) MAQUIAVELLO, Nicolás. EL PRINCIPE. Colección Austral. Ed. Espasa-Calpe. Argentina. 1939 p. 112.

Percibió, con la claridad que ninguno de sus contemporáneos tuvo, que los intereses de la nobleza eran antagónicos a los de la monarquía, de donde recomendó la extirpación de "esos caballeros"²⁰⁾.

Por otra parte, relacionado con las ideas expuestas, resaltó la --necesaria existencia de un legislador omnipotente --exagerando el --papel del gobernante--, convirtiéndolo en el árbitro de los destinos de una nación.

En el plano de los hechos, la nueva monarquía constituyó el primer órgano de unidad nacional y la fuente del gobierno centralizado, --moderno.

El deber de obediencia pasiva, predicado tanto por Lutero como por Calvino se acentuó, invistiéndose al rey de una santidad especial y una función equiparada a un "misterio". La doctrina moral de que la rebelión no estaba nunca justificada representó la teoría modernizada del derecho divino.

El deber de sometimiento fue producto del temor al desorden. La ley residió entonces "en el pecho del rey". Los reyes creaban leyes y no las leyes, reyes.

20) La idea de excluir a la aristocracia del poder político es ideal de la época revolucionaria: la aristocracia frente a los intereses del pueblo. En ejemplo de esto podríamos citar algunas coplas cuya autoría pertenecen parcialmente al poeta Miguel Hernández: --Andaluces de Jaén,/aceituneros altivos,/pregunta mi alma: ¿de quién,/de quién son estos olivcs?
--Estos olivos/son de señoritos/que sudan gruesas gotas/en los casinos."

Antes de fines del siglo XVI no se sospechaba conflicto alguno ---
entre las teorías de que el poder procede de Dios y las que lo ---
hacían proceder del pueblo. Lo que las hizo incompatibles fue la --
modificación del derecho del pueblo, que se transformó en un dere--
cho de resistencia y el recíproco desarrollo de la teoría del dere--
cho divino, que implicaba a los gobernados con una obligada obediencia pasiva.

Cuando aún no existía el conflicto ni la solución a él, en una ---
monarquía la soberanía residía en el rey²¹⁾.

Para Bodino la soberanía era un derecho perpetuo, humanamente ilimitado e incondicional de hacer, interpretar y ejecutar leyes. Este --
era un poder supremo, perpetuo, inviolable, imprescriptible, sin --
sujeción a las leyes ya que el soberano era la fuente del Derecho. El soberano respondía sólo ante la ley divina y la ley natural. Su poder era suprallegal y su atributo primario, como soberano, era el de dar leyes.

Su teoría de la soberanía contó con dos absolutos: los derechos --
individuales de la familia y el poder ilimitado del soberano. El --
elemento esencial de la comunidad política era la presencia de un -

21) Cfr. SARRIÈRE, George H. ...Op cit p. 302.

soberano común y los elementos con los que definió al Estado fueron los de soberano y súbdito. Implicó a la vez una distinción entre -- Estado y gobierno. Aquel consistía en la posesión de un poder soberano; el gobierno era el aparato por medio del cual se ejercía el -- poder.

Bodino procuró una fuente ideológica fortalecedora de los poderes -- de la Corona y conservadora de las instituciones del reino.

Así, se contó con la figura del rey como elemento tangible y visi-- ble, vicario de Dios sobre la Tierra, para combatir la rebelión al menos hasta que se fortaleciera el sentimiento nacional como para -- prescindir del monarca.

Durante el siglo XVII, Hobbes elaboró una teoría de la soberanía -- fundada en el contrato social, el cual todo lo abarcaba, defendien-- do con él la monarquía pero pugnando con el derecho divino.

Mancjando la idea del hombre en estado de naturaleza y en permanen-- te guerra, presentó a la sociedad como una condición artificial y -- hechiza para imponer el orden y la justicia.

En la sociedad, la justicia no le resulta menos postiza que la ---
sociedad misma y ambas las identifica impuestas por el soberano.

Al abandonar la idea del derecho divino de los reyes, Hobbes dio un
fundamento secular con la teoría del gobierno cuya autoridad era --
absoluta sobre todos los súbditos.

El absolutismo de Hobbes proporcionó a Locke el armazón para una --
teoría totalmente diferente del gobierno limitado y constitucional
y en defensa de los derechos de libertad y propiedad de los súbdi--
tos.

Locke hizo derivar los principios de la política de las leyes de --
Dios y de la naturaleza, en vez de la razón humana²²⁾.

Locke manejó la idea de que la sociedad se funda en un contrato --
social y se sostiene por el consentimiento continuo. Con Hobbes, el
pueblo designaba al soberano de una vez por todas, delegándole to--
dos sus poderes presentes y futuros. Con Locke, el pueblo nunca ena
jena definitivamente sus derechos. Conserva su poder perpetuo de --
revocar y abolir el gobierno por él mismo instituido, dado que la -
soberanía radica en el pueblo de un modo absoluto e irrestricto. -

22) COLE, G. D. H. LA ORGANIZACION POLITICA. Colección Popular. Ed Fondo de Cultura Econó-
mica. México. 1959. p. 30

Esta sería la versión teórica de los movimientos sociales ingleses del siglo XVII los cuales tuvieron su origen en los conflictos --- económicos de diversos grupos, traducidos a problemas políticos -- --entre el monarca y el Parlamento-- y que produjeron, entre otras - cosas, que a Carlos I le fuera arrancada la corona y la cabeza.

La Constitución inglesa producida por la Revolución de 1688 tuvo un ferviente admirador: Montesquieu, quien, reintroduciendo el método aristotélico de analizar comparativamente Constituciones pasadas y presentes, se convierte en el primer cientista político moderno. - Los demás autores, al teorizar, se expusieron al principio de que - las ideas políticas son importantes a menos que respondan a situa-- ciones políticas.

Montesquieu atribuyó la libertad inglesa a la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y la existencia de frenos y contrapesos entre los poderes, con lo que estableció los "dogmas" - del constitucionalismo liberal. "Es verdad que en las democracias - el pueblo, aparentemente, hace lo que quiere; más no consiste la -- libertad política en hacer lo que se quiere. En un Estado, es decir, en una sociedad que tiene leyes, la libertad no puede consistir en - otra cosa que en poder hacer lo que se debe querer y en no ser obli gado a hacer lo que no debe quererse. Es necesario distinguir lo --

que es independencia de lo que es libertad. La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan; y si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque -- los demás tendrían el mismo poder (...), para que esta libertad -- exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro"²³⁾.

Al identificar la libertad con la forma de instrumentar el ejercicio del poder, abandonó de una vez por todas la idea de la moralidad cívica para dar paso definitivo a la importancia y trascendencia de la adecuada organización del Estado.

2.e. Juan Jacobo Rousseau.

Adueñándose de la teoría del contrato social, Jean-Jaques Rousseau explicó el origen y existencia de la sociedad. Tomó de Hobbes la -- idea de soberanía indivisible e ilimitada, surgida en la sociedad -- al momento mismo del contrato y tomó, de Locke, la distinción entre soberano y gobierno, entendiéndolo por aquél al pueblo y por gobierno a un mero delegado de autoridad y siempre sujeto a la voluntad popular.

23) MONTESQUIEU. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES. Colección "Sepan Cuantos...". No 191. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México. 1980. pp. 102-104.

A diferencia de Locke, Rousseau consideró al soberano como un elemento activo en el hacer social y no sólo como elemento legitimador. Con ello, su teoría se hizo básicamente democrática poniendo al pueblo en posición de gobernar en conjunto y no sólo nominalmente. Para Rousseau, el verdadero hombre era el ciudadano y a la comunidad de ciudadanos la consideró como una asociación con personalidad moral y colectiva²⁴⁾.

En esa comunidad los hombres llegan a ser iguales "por convención y por derecho" y el vivir en comunidad reporta a los miembros una utilidad compensatoria de su libertad originaria perdida: ser miembro de la sociedad resulta un buen negocio; sin embargo, esta compensación no deja de tener el rasgo trágico de verse precisado, el hombre, a dejar el estado de naturaleza: "El hombre ha nacido libre, y en todas partes se halla entre cadenas"²⁵⁾.

Sostuvo que la voluntad general tenía siempre razón y entonces la sociedad podía elegir el propio bien del hombre, pudiendo de estas ideas derivarse las más contradictorias conclusiones: ser libre vino a ser estar de acuerdo con la sociedad. El hombre diferente podía ser calificado de caprichoso y merecía ser eliminado. La

24) COLLE, G. D. H ...Op. cit. p. 34 y ss.

25) ROUSSEAU, Juan Jacobo EL CONTRATO SOCIAL. Ed Linotipo Bogotá 1979. p. 4

coacción incluso se presentaba como instrumento para ser libre, --- llegando a la conclusión de que hay la necesidad de restringir la - libertad para otorgarla²⁶⁾.

Posiblemente su teoría contenga una doctrina de la revolución perma nente.

2.f. El Pueblo Trabajador.

Si a partir de Rousseau se pretende hacer el seguimiento genérico - de las ideas con las que el hombre ha explicado su organización -- política, habremos de coincidir, vía las ideas de Kant, en el pensa- miento de Hegel; sobre todo para comprender el punto de partida de algunas teorías que de manera resumida expondremos a continuación.

En una confrontación entre lo ideal y el ser, Hegel glorificó el -- poder y la autoridad del Estado, obligando al individuo a contri--- buir a la existencia vital de éste.

26) SABINE, George H. ...Op. cit. p. 433 y ss.

"... Hegel, con su traducción del espíritu a los históricos, había sostenido que la existencia histórica del hombre es su única verdadera realidad; pero, a pesar de ello, la filosofía de Hegel pretendía ser todavía "su tiempo", todo su tiempo "captado en pensamiento". La sociologización marxista de la conciencia sólo admitía, ciertamente, un pensar que comprendiera en conceptos una situación histórica de clases. Pero también en Marx la filosofía de la historia de los tiempos pasados estaba aun lo bastante viva para considerar a la historia como una conexión llena de sentido y distinguir entre una conciencia verdadera o falsa. (...) La Filosofía política de Hegel, en la que aparece, junto a la Metafísica idealista, una visión singularmente clara de la realidad política, ejerció un poderoso influjo tanto en el pensamiento conservador como en el revolucionario. Su máxima: "todo lo racional es real y todo lo real es racional", fue aceptada lo mismo por el nacionalismo que por el marxismo"²⁷⁾. Este cúmulo de ideas llevó a Hegel a confundir incluso la virtud del Estado con su poder, llegando a exaltar la guerra y el imperialismo pues al Estado se le consideró la manifestación suprema de la realización humana.

Con Hegel encontramos una idea de Estado que le considera el sumo bien. Su teleológica concepción del Estado tuvo cercanas -----

27) HELLER, Hermann... .Op. cit pp 23-36

coincidencias con las ideas sostenidas por Burke, quien diera a la posición conservadora una filosofía —si así vale en alguna medida— y no tan solo justificaciones a intereses creados de un grupo no dispuesto a soltar los que posee, aspirando a obtener más y soñando —recuperar lo perdido²⁸⁾.

Frente al pensamiento político liberal que identificaba a la política como el arte de negociar los intereses opuestos y calificaba los procedimientos democráticos como único lienzo para su realización, aparece Carlos Marx quien, retomando y transformando la teoría hegeliana, concluye que el poder es un instrumento de clase y no tan solo un medio de negociación, por lo que la lucha de clases elaborada teóricamente por él no se presta a arreglos pacíficos ni negociados.

Para llegar a estas conclusiones —y otras—, suprimió la noción —hegeliana de que las naciones son unidades efectivas de la historia social por la de una lucha de clases, entendiendo por clases —sociales las entidades colectivas que surgen a consecuencia de la división del trabajo social.

28) Cfr. COLF, G. D. H. ..Op. cit. p. 38.

Tomó, para ésto, la idea de la dialéctica consistente en una tesis, una contratesis y, de la fusión de estas dos, una síntesis, caracterizada esta última por significar un estadio superior a las anteriores que le dieron origen. Con base en ésto, explicó una teoría del progreso social, donde el motor del cambio social se identificó con la lucha de clases y donde el factor condicionante se relacionó con el poder económico.

Planteadas así las cosas, los ideales democráticos cedían ante la demanda de suprimir diferencias sociales fincadas en lo económico y la explotación.

En su análisis subrayó el surgimiento de una clase trabajadora -- industrial con conciencia política para acceder al poder y donde --
 "... la posición propia del grupo en Marx sería constituir el elemento dinámico de las estructuras; el grupo tendría por función -- ser el principio y la condición de su transformación. Estructuras sociales y clases sociales serían percibidas aquí en una relación de estructura a función, de sincronía a diacronía: esta diacronía expresaría únicamente la concepción historicista de los "hombres -- que hacen su propia historia", de una historia fundada en los actores sociales, en "las fuerzas capaces de modificar los elementos -- de la estructura", representadas por las clases-funciones"²⁹⁾; de

29) POULANTZAS, Nicos PODER POLÍTICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA. Vigésima edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1982. p. 66

una clase "para sí" y no sólo "en sí", en un proceso dialéctico -- de lucha e intereses encontrados--, establecido por dos clases --- sociales identificadas: una, por su propiedad de los medios de -- producción y su ganancia y, otra, por su posesión de la fuerza de trabajo como único bien, con el que acude al mercado, siendo su -- organización masiva el único instrumento de presión y reivindica-- ción.

Del análisis del encuentro antagónico de estas clases sociales, el cual es irreconciliable, habría de surgir una sociedad sin clases. A la vez, así como la clase media --emergida de la revolución francesa-- había creado un Estado de la clase media, según la descrip-- ción de Marx, así también el proletariado habría de crear una filo-- sofía donde se afirmaran los derechos humanos de los desposeídos -- para acceder a una situación política diferente y mejor. La con--- frontación de clases marcaría un cambio revolucionario social y no sólo político. Para ello, habría de contarse con la lealtad de cla-- se por arriba del interés personal.

En su análisis dialéctico de la historia del hombre, Marx elaboró una crítica general a los postulados de la teoría económica clásica, construyendo paralelamente una teoría que demostraba contradic-- ciones inherentes del capitalismo; identificando a éste como una -

institución de explotación. El análisis del sistema capitalista y la lucha de clase trabajadora identifican a la tesis marxista en un análisis fundamentalmente económico de la sociedad.

Este enfoque de la teoría marxista cuestionó a la teoría económica pero, a la vez, la comprometió: "La teoría marxista puede ofrecernos la explicación de que el desarrollo de la fuerza sindical ha sido suficientemente rápida para impedir que aumente el grado de explotación paralelamente al crecimiento en la productividad del trabajo, mientras que la teoría académica sugiere que el crecimiento secular del monopolio ha sido justamente neutralizado por una reducción relativa en los precios de las materias primas. A ambas explicaciones les falta algo, y el misterio de las constantes participaciones relativas sigue siendo un reproche a la economía teórica"³⁰⁾.

En el desarrollo de su esquema, Marx utilizó algunos elementos teóricos trascendentales: la Historia, la dialéctica, el materialismo y la ideología son sólo algunos.

El materialismo tuvo varias connotaciones: (a) lo identificó con lo científico, dando a su análisis consecuencias de necesidad que llegaban a ser dogmas; (b) lo implicó también como oposición a lo --

30) ROBINSON, Joan INTRODUCCION A LA ECONOMIA MARXISTA. Octava edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1976 p. 105

religioso, a un rechazo "con fe de la fe", implicándole un ateísmo militante y (c) con este concepto creó un instrumento teórico para alcanzar la revolución social.

Por su parte, la Historia fue un elemento que aseguró el éxito final al desposeído, absolviéndole incluso de los crímenes cometidos en nombre de la Historia y su fatal inercia.

Con los dos conceptos anteriores y la dialéctica, el marxismo se constituyó por dos disciplinas vertebrales diferenciadas por su objeto: "El materialismo histórico —o ciencia de la historia— tiene por objeto el concepto de historia, a través del estudio de los diversos modos de producción y formaciones sociales, de su estructura, de su constitución y de su funcionamiento y de las formas de transición de una formación social a otra.

El materialismo dialéctico —o filosofía marxista— tiene por objeto propio la producción de los conocimientos, es decir, la estructura y el funcionamiento del proceso del pensamiento (...) la teoría de la historia de la producción científica"³¹⁾.

31) POULANTZAS, Nicos. ...Op. cit. p 1.

Una vez fincada la base teórica, llegó a realizar predicciones: -- unas, sorprendentemente acertadas; otras, totalmente equivocadas -- pero justificadas por la naturaleza mutable del objeto de estudio, pero ésto nos lleva a pensar que su análisis flotó entre lo probable y lo rígidamente necesario, con una especie de imperativo cósmico, a lo cual los calvinistas denominaron teología y los marxistas ciencia³²⁾ y que ni en una ni otra situación fueron tales y es que Marx localizó su filosofía social en la situación dialéctica, a la vez, de sus aspiraciones y su instrumentación.

La ideología fue el concepto más fecundo, vago y susceptible de -- abusos, entendida como "la falsa concepción de la realidad"; el -- conjunto de mistificaciones, apariencias y cuasifantasmas divorciadas de la naturaleza real de las cosas y que entrelazadas con el -- concepto de dialéctica, se desvanecía toda verdad absoluta y valor trascendente a realizar: todo es relativo, temporal, ocasional.

En este sentido, si la evolución de la producción económica determina la superestructura institucional e ideológica, entonces los -- modos de producción condicionan y explican la situación política y cultural de la comunidad respectiva, siendo en consecuencia la -- estructura ideológica falsa para mantener un sistema de explota--- ción.

32) Cfr. SABINE, George H. . .Op. cit. p. 548.

En este panorama, el Derecho viene a ser el instrumento con el -- cual la clase dominante asegura y da carácter oficial, por medio -- de las instituciones, a lo que ellos llaman sus "derechos". Esto -- equivale a una "tipificación" de los intereses de clase.

La teoría expuesta fue precursora de los sistemas socialistas y -- comunistas. Sus efectos inmediatos se identifican con el levanta-- miento de la democracia social tras la fundación de la Primera --- Internacional de 1864 y el estallido del comunismo tras la revolu-- ción rusa de 1917³³⁾.

Dos premisas han sido constantes en el desarrollo posterior de las ideas de Marx: la inevitable desaparición del capitalismo y con -- ello, el origen del socialismo.

Para lograrlo de manera acelerada surge la idea del Partido, que -- fundado en el proletariado como fuerza continúa ha presentado efec-- tos confusos en los planes posteriores de reconstrucción, los cua-- les siguen a una comunidad enfrentada internamente.

33) Cfr. COLE, G D H . Op cit p 52

Con Lenin el Partido es el cerebro que planea la Revolución y ---- cuyas características tentativas y fundamentales deben ser: (a) - contar con un conocimiento del marxismo y de su método: la dialéctica; (b) integrado por una élite escogida y disciplinada: la crema y nata del proletariado y no un partido de masas. Con una superioridad intelectual -dado su conocimiento- y moral -por su desinterés- y, (c) con una organización rígida, centralizada y casi -- militar³⁴).

Para Lenin el éxito del movimiento del proletariado radicaba en la unión material e ideológica del Partido. Una vez alcanzado el poder, ya no sería la minoría, privilegiada y explotadora, quien -- gobernaría a la masa, proletaria y desposeída; sino que los más -- gobernarían a la minoría, en situación transitoria hacia el comunismo cuando el temporal estadio de cosas se "extinga" y se alcance una comunidad sin clases sociales donde se dé a cada quien según sus necesidades.

34) Cfr. SABINE, George H Op cit p. 583 y ss

2.g. Del Fascismo y el Estado Nación.

Tanto el fascismo como el nacionalsocialismo presentaron anhelos - muy semejantes al comunismo pero los fines propuestos de aquellos dos y éste fueron radicalmente opuestos.

Tanto el fascismo como el nacionalsocialismo fueron movimientos -- populares auténticos, llevando a los pueblos alemán e italiano a - una lealtad fanática.

Emergieron de la fusión de un partido con pretensiones socialistas y de otro realmente nacionalista: por una parte, el socialismo corporativo atrajo pequeños comerciantes y empleados con salarios bajos y también al movimiento obrero organizado; por otra, el nacionalismo sedujo a industriales y hombres de negocio.

Amalgamados en un partido, el nacionalsocialismo penetró a todos - los grupos sociales, prometiendo de todo a todos en tanto se consolidaba, obligando a que la estrategia determinara su filosofía; filosofía guerrera y agresiva que, entre otras cosas, identificaba el internacionalismo como una cobardía y una falta de honor, pues iba en contra de sus aspiraciones imperialistas.

El fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán —fincados en — las ideas de nación y raza— buscaron suprimir las diferencias de — clase y grupos para lograr el engrandecimiento imperialista. Inter — namente se organizaron en una estructura totalitaria del Estado. — El gobierno era absoluto, ilimitado: "todos con el Estado, nada -- sobre él"; nada fuera de su jurisdicción, totalitario y monolítico, con una concentración del poder en un líder y sin ninguna partici — pación en ese poder por parte de los demás.

La posición política fascista nunca surge como partido político -- mientras los partidos conservadores funcionan con eficacia. Sus -- valores máximos son los de la filosofía cristiana, con los cuales se procura un apoyo a la continuidad del estado de cosas. Su ori -- gen social se localiza generalmente en las clases altas.

Una vez que surge porque así se lo determinan las condiciones impe — rantes, el Partido se apoya en la gran población, pero el control radica en los dirigentes instruidos paramilitarmente y lo único -- que trasciende a la base es la exaltación de las acciones de fuer — za por medio de la violencia.

Utiliza denominaciones militares y así como los socialistas se -- organizan en secciones y los comunistas en células, los fascistas

se organizan en legiones, pelotones, etc., alrededor de un caudillo y rindiendo culto a la personalidad.

Para el comunista, seguidor de la teoría marxista, la auténtica -- realidad es la que vive la clase proletaria sobre la cual ha de -- construirse la sociedad sin clases. Para el fascismo, la realidad profunda es la nación y para el nacionalsocialismo la raza, siendo sus respectivos fines el engrandecimiento de esos elementos, perpetuándolos, por medio de un órgano capaz de expresar "toda" la vida de la nación o la raza.

Al fascismo hay que definirlo más por sus miedos, los cuales determinaron sus rasgos característicos: su carácter nacionalista, su demanda de entrega a la juventud, su preferencia del hecho al pensamiento, su fobia al comunismo y a toda forma de internacionalismo y lucha de clases; su desprecio al pacifismo y parlamentarismo --ya que tanto el fascismo como el nacionalsocialismo surgieron -- como formas degeneradas, negaciones, de los gobiernos parlamentarios europeos-. Con aspiraciones de permanencia bélica en el tiempo, no pretendían resolver sólo situaciones de emergencia; fueron regímenes que aspiraron al hacer con base en "nuestras necesidades militares".

En el fascismo se sitúa al hombre con relación a una ley superior, una voluntad objetiva sobre el particular que participa conscientemente de una sociedad espiritual. Se tenía a la nación como último ser moral. Los hombres estaban obligados para con la nación; ésta, para con nadie. Los hombres se encontraban ¿atrapados? en el Estado nación.

Le es característico, veladamente, un desprecio por las masas cuyo manejo —recomienda Hitler— no contaría con la verdad, imparcialidad ni juego limpio, llevando a este controvertido dirigente a acusar de traidor al pueblo alemán en el ocaso de su empresa.

El Estado se componía de todas las clases de corporaciones posibles. Las uniones fascistas de trabajadores contaban con amplios poderes, derechos exclusivos a contratos colectivos, agrupaban a los patronos, prohibían la disidencia y fomentaban un concepto vago de la ley, repercutiendo en una toma de decisiones esencialmente subjetiva al existir, incluso para matar, facultades discrecionales legítimas.

Así, el fascismo y el nacionalsocialismo se nos presentan como formas totalitarias de ejercicio improvisado del poder, donde los fines de bienestar social que tiene la creación de la unidad ----

política denominada Estado se pierden en aras de una idea: "Hemos creado nuestro mito. El mito es una fe, es una pasión. No es necesario que sea una realidad. Es una realidad por el hecho de que es un agujijón, una esperanza, una fe, porque es coraje. ¡Nuestro mito es la nación, nuestro mito es la grandeza de la nación"³⁵⁾.

Antes de cerrar este apartado, hemos de hacer referencia a una noción de Estado que encierra la idea del ejercicio del poder como -- recurso teleológico de aquél, sin reparar en los medios, y que -- encontramos coincidente en muchos puntos con las ideas expuestas: "El Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un -- territorio establecido, ya que éste es un elemento que lo distin-- gue, la cual reclama para ella --con el triunfo asegurado-- el --- monopolio de la legítima violencia física"³⁶⁾. Aquí la disyuntiva está en el momento de ejercer el poder --no por la comunidad huma-- na-- aunque si legitimada por ella.

2.h. Un comentario final.

Con el amplísimo panorama expuesto hasta aquí, podemos contar con una idea general de lo que ha sido y lo que se ha entendido por --

35) Citando a Mussolini SABINE, George H Op cit p 639.

36) WEBER, Max EL POLITICO Y EL CIENTIFICO Colección: La Red de Jonás Segunda edición
Ed Premio Editora México 1981 p 8

Estado, el poder y su ejercicio, el Derecho y la autoridad, la ---
violencia y el abuso, para entonces tener un punto de referencia -
con el cual podemos analizar, con mayor detalle, nuestro objeto de
estudio, el cual implica el surgimiento --como obligatorio-- de un -
acto de autoridad.

CAPITULO 2
CARACTERISTICAS CONSTITUCIONALES
DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO
PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL

Hasta ahora hemos elaborado una visión general de las principales formas en que las comunidades se han organizado políticamente, haciendo breves -- referencias tanto a los autores y las obras que permitieron, en su momento histórico, explicar sistemáticamente esas organizaciones, como también a las obras que, existiendo antes de que se diera una organización determinada, las tomaron y asimilaron esos sistemas de vida política para justificar situaciones de facto, dejando de lado e incluso procurando el -- desprestigio de aquellas contrarias a los intereses imperantes.

De alguna manera ha quedado asentado también que las comunidades humanas se dan frecuentemente --a sí mismas-- una organización, manifestada en una -- estructura política, bajo un poder de mando en un territorio determinado, a la cual se le identifica con el nombre de Estado.

Estas estructuras políticas bajo un poder de mando requieren instrumen-- tar acciones para llevar a cabo los fines que su grupo humano se ha pro-- puesto; fines que matizan y marcan la vida de los Estados.

Si de los diversos ángulos desde los cuales se analiza el Estado y su -- Gobierno atendemos a la teoría de la división de poderes, descrita en el anterior capítulo, observaremos que el Estado a solido darse tres instru-- mentos operativos competenciales para ejercer el poder político; éstos -- han sido los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales han --

dado pie para identificar dos formas clásicas de gobierno tomando como -- punto de referencia la preponderancia, la concentración del ejercicio del poder político, entre los órganos legislativo y ejecutivo.

Si aquél impera, se habla de un régimen parlamentario; si el órgano preponderante es el ejecutivo, se califica de régimen presidencial³⁷⁾.

En este apartado nos proponemos describir las características constitucionales de ambas formas de gobierno³⁸⁾, procurando destacar los elementos más significativos de una y otra para posteriormente hacer referencia a sistemas vigentes que nos permitan obtener algunas distinciones concretas.

1. El Régimen Parlamentario.

Esta forma de gobierno toma su nombre de la designación que se hace -- del cuerpo legislativo de un Estado: Parlamento, el cual representa el contrapeso eficaz del gobierno.

37) Cuando el ejecutivo tiene una "desmedida" preponderancia sobre los otros órganos del Estado, se califica al régimen de "presidencialista"

38) "La palabra gobierno es más difícil de precisar, pues tiene varios sentidos: 1º puede designar el conjunto de órganos políticos del Estado, incluyendo al Parlamento; 2º puede designar un órgano de gobierno particular, que corresponde a la noción de poder ejecutivo en la teoría liberal, en oposición al Parlamento, que encarna el poder legislativo; 3º también puede designar sólo un elemento de este ejecutivo, el ministro o gabinete ministerial, por oposición al Jefe de Estado () Cuando se habla de gobierno en relación con el Parlamento () se trata evidentemente del segundo sentido".
DUVERGER, Maurice INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL Colección Demos Quinta edición Ed Ariel Barcelona 1970 p 179

El término es de origen francés --parlement-- que significa hablar o con-
versar³⁹⁾. Su origen lo encontramos en la costumbre que tenían los no-
bles de intercambiar impresiones para aconsejar al rey; sin embargo, -
hay quienes lo remontan a las organizaciones políticas griega y romana.

Es posible hallar cierta relación entre aquellas asambleas con carác--
ter legislativo y las actuales de los gobiernos conocidos como parla--
mentaribs, en el sentido de que los pueblos organizados políticamente
han demandado un sitio en el cual se vierta su interés por el hacer --
gubernativo y desde donde puedan vigilar su ejecución y a veces, pedir
cuentas. Pero así, de igual manera, podría relacionarse también con --
los consejos de ancianos y sacerdotes anglosajones, germanos y francos.

A pesar de estas consideraciones, nos parece más adecuado señalar al -
feudalismo medieval como el antecedente inmediato del Parlamento. Ya -
en el capítulo anterior se bosquejó el perfil de la organización feu--
dal medieval. Hay que recordar la existencia de reyes colocados en un
mismo plano político al de la nobleza, la cual vino aconsejando --apo--
yando o desaprobando-- al rey en reuniones efectuadas para ello.

39) De parlementer: parlamentar y éste de parler: hablar
Cfr. DICCIONARIO PRACTICO LAROUSSE --francés/español-- Ed. Larousse México 1983
p. 205

En sus albores, las reuniones del Parlamento no eran formales. Se reunían circunstancialmente y la votación para tomar decisiones era por órdenes y no por cabezas. Cada estamento tenía un voto y al hacer causa común el clero y la nobleza, obtenían la mayoría.

Las necesidades financieras de la Corona fueron las que determinaron la relación entre el rey y sus Nobles consejeros. Fijadas ciertas reglas del juego, se empezaron a practicar estas reuniones en Inglaterra y con el tiempo se extendieron al resto de Europa; reuniones de los -- llamados tres órdenes o estamentos: la nobleza; el clero --de donde en Inglaterra se habla de lores espirituales y lores temporales-- y, el -- estado llano.

Para el siglo XIII, estas reuniones tomaron un carácter más-o menos -- formal y la costumbre provocó que la práctica se convirtiera en ----- prerrogativa de la aristocracia feudal⁴⁰⁾. "En Inglaterra, al menos, -- el derecho a legislar no pudo quedar atribuido, en último término, al rey, sino al "rey en parlamento"⁴¹⁾.

40) Cfr DUVERGER, Maurice Op cit p 485 y ss.

41) SABINE, George H Op cit p 171

Como suele suceder con las instituciones humanas —y espirituales también—, el Parlamento fue desarrollándose en algunos países y declinando en otros⁴²⁾. En Inglaterra, el estado llano adquirió poder y se independizó de la Corona; en Francia y España, el rey concentró el poder y dejó de celebrar reuniones de Parlamento.

En España el Parlamento recibió el nombre de Cortes, en virtud de que el rey solía reunirse con los Nobles donde residía con su Corte o con los miembros de su Gobierno. En Castilla consistió en los tres estados del reino: eclesiástico, nobleza y pueblo. En Cataluña era el Congreso del Principado, igualmente compuesto del clero, la nobleza y los procuradores de las villas. En Navarra tenía una composición similar.

Las Cortes más célebres fueron las de Aragón. Contaban con cuatro estados: la nobleza de primera clase o "ricos hombres"; los Caballeros o "Infanzones"; los representantes del clero y, los diputados de las ciudades.

Las Cortes significaron la antesala del rey para imponer contribuciones, declarar la guerra, hacer la paz o acuñar moneda, dirigidas por un Gran Justicia con sobrada autoridad política⁴³⁾.

42) Cfr DUVERGER, Maurice Op cit. pp. 202-203.

43) Las Cortes recibían el juramento del rey en el acto de la coronación y el Justicia le decía estas palabras: "Nos, que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si guardáis nuestros fueros y privilegios, et si non, non" ENCICLOPEDIA BARSA T. XI Ed Enciclopedia Británica Publishers, Inc México -- 1981 p 352

La Historia ha identificado algunos acontecimientos que reflejan la -- fuerza que el Parlamento fue adquiriendo: en 1688 el Parlamento inglés ofreció el trono a Guillermo de Orange y a su esposa María, con la -- condición de que el rey gobernara con el Parlamento. El rey conservó -- el derecho a vetar las decisiones parlamentarias pero, como veremos en su oportunidad, en la práctica esa facultad cayó en desuso.

En otra parte, las discusiones suscitadas en los Estados Generales die ron origen a la revolución francesa. El voto parlamentario se hizo en-- tonces por cabezas y no por estamentos y el estado llano obtuvo la -- mayoría. Francia se convirtió entonces en una monarquía constitucional y más tarde el rey fue depuesto, surgiendo la república revoluciona--- ria⁴⁴⁾ y tras la Comuna de París --1871--, Francia fue el primer país -- del mundo con una república parlamentaria.

Ahora bien, a pesar de que el régimen parlamentario se ha practicado -- en diferentes Estados con las particularidades de cada caso, ha presen-- tado características comunes consideradas constitucionalmente como fun-- damentales. Estas características suponen: 1) la existencia de un eje-- cutivo dual: el Jefe de Estado --rey, emperador o presidente de la -- república--, no tiene responsabilidad política y es independiente; por

44) El equivalente al Parlamento inglés o las Cortes españolas, en Francia recibió el nombre de Estados Generales, denominándoseles Parlamento sólo a los tribunales de justi-- cia

ésto, sus actos han de ser refrendados por un ministro que se responsabiliza ante la asamblea parlamentaria, la cual puede hacer dimitir al gobierno mediante una moción de censura. 2) El ejecutivo no gobierna al Parlamento: a) no interviene en la elección de sus elementos, ni los designa; b) no les organiza sus sesiones ni actividades pero, c) cuenta con algunas iniciativas y facultades, como la de disolverlo. ---

3) Frente a las facultades enunciadas del ejecutivo, las asambleas --Parlamento, Cortes, Cámaras, etc.-- pueden: a) vigilar la gestión del ejecutivo por medio de comités al efecto; b) plantear cuestiones al Gobierno y, c) interpelar al ejecutivo e incluso, inducir a la mayoría parlamentaria para que retire su confianza a la política practicada y con ésto, hacer las veces de cesarle en el poder⁴⁵⁾.

Así, la actividad del ejecutivo está controlada por el Parlamento mediante una fiscalización y una responsabilidad que les vincula. A la vez, la eficiencia y eficacia del ejecutivo no se ve mermada por los controles parlamentarios pues, en el extremo, puede disolver al Parlamento y convocar a elecciones.

Existen algunos autores que al identificar las características del régimen parlamentario reflejan, de alguna forma, lo ya expuesto. Para Tena Ramírez⁴⁶⁾, este régimen se distingue por la actuación del ---

45) ENCICLOPEDIA SALVAT --Diccionario-- T 9 Ed Salvat Editores, S A México. 1978 p 2550.

46) TENA RAMIREZ, Felipe DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Decimonovena edición Ed Porrúa México 1983 p 248

ejecutivo subordinada a las Cámaras; para Maurice Duverger⁴⁷⁾ las características son: a) el ejecutivo dual; b) la responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento y, c) el derecho del ejecutivo de disolver la Cámara popular.

Este sistema persigue que los actos del ejecutivo reflejen la voluntad del pueblo, expuesta por sus representantes en el Parlamento.

El Jefe de Gobierno designa a sus colaboradores del Gabinete de entre la mayoría parlamentaria, observando algunos mecanismos adoptados en sus respectivos sistemas de gobierno. El Gabinete actuará de acuerdo con la mayoría parlamentaria —a la que pertenece—, siendo el único responsable de los actos ejecutivos, frente al Parlamento —y a la Opinión pública⁴⁸⁾.

El Gabinete ha de representar a la mayoría parlamentaria y ha de actuar conforme al interés de ésta y en caso de interrumpirse esta representatividad, deberá dimitir para dar paso a quien la refleje⁴⁹⁾.

47) DUVERGER, Maurice Op cit pp 198-199 y 201

48) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Op cit p 248.

49) Cfr DUVERGER, Maurice Op cit p 199

Si entre el Jefe de Gobierno y el Parlamento surge un enfrentamiento, cuestionándose cuál de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero puede solicitar al Jefe de Estado disuelva la "Cámara baja" y convocar a elecciones, por medio de las cuales se dará el veredicto -- final⁵⁰⁾.

"La facultad de disolver el Parlamento es la válvula de escape del -- sistemá, porque si el ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al "absolutismo congresio--nal"⁵¹⁾.

Existen varios tipos de parlamentarismo: a) régimen de asamblea: esta variedad supone una asamblea compuesta por una gran diversidad de partidos políticos, que representan las distintas posiciones políticas de la sociedad. Este modelo ha declinado pues el multipartidismo ha producido Gabinetes inestables y asambleas ineficaces. Ejemplos de este tipo de parlamentarismo pueden ser la III y IV repúblicas francesas, -- la monarquía de Alfonso XIII de España, etc.⁵²⁾; b) régimen de gabinete: el equilibrio se rompe en favor del Gobierno, compuesto por miembros del partido político mayoritario en las elecciones, donde su líder elige al equipo ministerial. En Gran Bretaña, donde el juego ---

50) Cfr Op cit p 201

51) TENA RAMIREZ, Felipe . Op cit p 248

52) Cfr ENCICLOPEDIA SALVAT ... Op cit p. 2551

político bipartidista ha creado una situación de grupos dominantes --
--establishment--, ha llevado a la práctica una gestión autoritaria del
Gabinete⁵³⁾, con el cual se tiene un buen ejemplo de esta especie.

Frente a uno u otro tipo --régimen de asamblea (a) o de gobierno (b)--,
se ha identificado la existencia de "parlamentarismos desequilibrados"
por el predominio del Jefe de Estado, haciéndose así referencia al c)
parlamentarismo orleanista, en el cual la asamblea y el rey otorgan la
confianza al Gabinete, teniendo el Jefe de Estado importantes facultades
de gobierno. Este fue el sistema practicado por Guizot bajo Luis -
Felipe de Orleans, con el criterio de que "el trono no es un sillón --
vacío"⁵⁴⁾.

El parlamentarismo se consolidó en el continente europeo al fraguar el
poder de la burguesía: Bélgica lo adoptó en 1831; Holanda a fines del
siglo XIX; los países escandinavos a principios del siglo XX. En ----
España encontramos el parlamentarismo en la Constitución de 1812. Anu-
lado por Fernando VII en 1814, volvió a regir en el conocido trienio -
constitucional --1820/23--. Al morir Fernando VII --1833--, fue aprobada -
por las Cortes extraordinarias la Constitución de 1837, que restable--
ció el sistema parlamentario. En el período de la restauración borbó--
nica --1875/1923--, se aniquilaron las funciones parlamentarias, debido
al dominio que del Parlamento tuvieron las oligarquías agrarias.

53) Ibid

54) DUVERGER, Maurice Op cit p. 203

La implantación de regímenes fascistas en determinados países —en las décadas de 1920 y 1930— infirió una seria crisis al parlamentarismo; —asimismo, los sistemas socialistas, fundados en principios distintos a los de las democracias parlamentarias, y la dificultad de adaptación —del sistema parlamentario en países periféricos, ha provocado modificaciones y múltiples manifestaciones del parlamentarismo en la segunda mitad del siglo XX.

Sin duda el modelo inglés es el más representativo e importante caso —práctico del régimen descrito. "La experiencia política de la Gran —Breña tiene que ofrecer a los estudiosos de los gobiernos comparados más que ningún otro país, puesto que ahí fue donde las instituciones —democráticas occidentales tuvieron su origen, y donde se desarrollaron acontecimientos distintos que han influido en muchos gobiernos de di—versas partes del mundo"⁵⁵⁾. A continuación haremos una descripción de esta experiencia política parlamentaria, con el propósito de contar —con una referencia práctica, remitiéndonos posteriormente al modelo —socialista de gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéti—cas.

55) ZINK, Harold. LOS SISTEMAS CONTEMPORANEOS DE GOBIERNO Ed LIMUSA México. 1965 p 7

1.a. La Práctica Política Parlamentaria.

1.a.1. El Régimen Británico.

Como ya se ha indicado, los orígenes de este régimen se encuentran en la Edad Media. Su evolución presenta acontecimientos -- que, desde esos tiempos, han venido limándole asperezas al modelo, perfeccionándolo y dándole el signo particular que un pueblo da a su gobierno.

Del Magnum Concilium --Gran Consejo-- y la Curia Regis --Corte del Rey-- hasta nuestros días, se han efectuado un sinnúmero de acontecimientos que lo han definido. Por ejemplo, en 1254 entraron a formar parte de la Curia Regis --constituída sólo por señores feudales--, representantes de los Caballeros de cada condado y -- en 1265, los de los burgos y ciudades⁵⁶⁾.

En 1295 los nobles, el clero y las comunas representados se --- reunían y de estas reuniones surgieron dos ramas representati--- vas --y no tres como se supondría--: la de los nobles y el clero,

56) Un distanciamiento entre el rey y los Nobles hizo que éstos se impusieran y Simon de Montfort se convirtió en regente del país. Situado en su época, esto equivalía a todo un acontecimiento

por supuesto, y la de las comunas. Así se dio un bicammarismo: -- la de los lores --los pares--, de alguna manera continuación del Gran Consejo e integrada por individuos convocados personalmente y la de los Comunes, representantes de condados y ciudades con capacidad representativa⁵⁷⁾.

Con Enrique IV --1407--, la Cámara de los Comunes tomó la iniciativa de revisión de los subsidios a la Corona: "Por los Comunes, con el Consejo y asentamiento de los Señores Espirituales y -- Temporales", convirtiéndose en un órgano rústico de presión política. Antes de que los fondos llegasen al rey, se le solicitaba corregir atropellos o delitos concretos.

Al ser ejecutado Carlos I se proclamó la república, surgió un -- gobierno de "commonwealth" y en 1653 se puso en vigor la primera Constitución escrita del mundo moderno: "Instrumentos de -- Gobierno", pasando por la anterior "Petition of Right" --1628-- -- que limitó los poderes del monarca.

En 1688 empezó a sesionar nuevamente el Parlamento y la monar-- quía reinstaurada encontró en Guillermo de Orange un atenuante a la monarquía absoluta. En 1689 el Parlamento elaboró uno de --

57) Cfr ZINK, Harold · Op cit p 31 De ese momento en adelante "no habrá impuesto -- sin representación"

los documentos más importantes de la historia constitucional -- británica: la Declaración de Derechos --Bill of Right--, que buscó garantizar la no repetición de los excesos de los Estuardo. Fue la síntesis del movimiento revolucionario inglés del siglo XVII. El poder de la monarquía radicaría entonces en la nación expresada en el Parlamento⁵⁸⁾.

Los grupos parlamentarios empezaron a actuar --tories y ----- whigs--⁵⁹⁾, formando los antecedentes de los partidos políticos: Inglaterra se convirtió también en el primer país del mundo con partidos políticos. Es importante resaltar aquí que -- "... el sistema parlamentario supone la existencia de partidos políticos organizados y una alta educación cívica"⁶⁰⁾.

Al régimen británico se califica de bipartidista y es cierto, - en la medida que son dos los partidos políticos que concentran la votación del electorado, pero hay otros en la contienda --- política representados en la Cámara de los Comunes, lo cual calificamos de sano, pues el bipartidismo condena a las minorías a no ser consideradas.

58) Cfr ENCICLOPEDIA SALVAT ... Op cit p. 2550 y ZINK, Harold. ..Op. cit. pp 34-35

59) De tory: conservador y whig: liberal. Cfr. APPLETON'S NEW CUYAS DICTIONARY. --Ingles/ Español-- Ed Grolier Inc E.U.A. 1966. pp 617 y 665.

60) TENA RAMIREZ, Felipe Op. cit p 248

La actuación de los grupos parlamentarios referidos disminuyó - el poder del monarca y los soberanos se acostumbraron a reinar sin gobernar --un tanto por ser reyes extranjeros--. Con ésto, el espacio vacío del rey lo ocuparon los ministros, que en grupo - se les denominó "Gabinete". Para entonces John Locke sentaba -- las bases teóricas del parlamentarismo.

En 1742, Robert Walpole --el primer inglés con la calidad de Primer Ministro-- dimitió por no contar con la confianza manifiesta de la Cámara de los Comunes, en la búsqueda de un efectivo control de la función ejecutiva gubernamental y la directa responsabilidad de ella. Con ésto, uno de los principios fundamentales del sistema quedó establecido definitivamente.

En 1832, con el Acta de Reforma, se estableció la democracia -- parlamentaria, al introducirse un sistema electoral restringido por el voto censitario y las prácticas caciquiles. La Cámara de los Comunes se integró entonces de la clase media urbana y la - busquesía comercial y manufacturera. Sin embargo, la presión - popular obtuvo la ampliación de la base electoral hasta lograr el voto popular con el Acta de Representación del Pueblo de -- 1918, transformando a la Cámara de los Comunes en representativa y popular.

En 1911, con el Acta del Parlamento, se limitó radicalmente el poder de los lores —puestos hereditarios en su mayoría—, convirtiéndola en una Cámara secundaria, honorífica y con facultades muy restringidas⁶¹⁾.

Con esta evolución, se institucionalizó la función del rey. La Corona se convirtió, según Sidney Low en la "cómoda hipótesis operante"⁶²⁾.

Todo estatuto se declara aprobado "por la Excelentísima Majestad del Rey, con el consejo y consentimiento de los Señores -- Espirituales y Temporales, y de los Comunes, en este Parlamento reunidos, y en virtud de la autoridad del mismo"⁶³⁾.

El régimen de Parlamento que gobierna Bretaña⁶⁴⁾ no se basa en una Constitución escrita concentrada en un documento con tal -- calidad, sino que está dispersa en varios documentos producto -- de una evolución de muchos años.

61) Cfr ZINK, Harold Op cit. p 36 y ss.

62) Citado por ZINK, Harold ...Op cit p. 57

63) Op cit p 62

64) El término Bretaña se refiere al Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Gran Bretaña comprende Inglaterra, Gales y Escocia. Cfr REFERENCE SERVICE. THE BRITISH PARLIAMENT Central Office of Information London Enero/1984. p. 1.

La esencia del sistema radica en que la política del ejecutivo se hace por miembros de la legislatura y son responsables ante una asamblea electa: la Cámara de los Comunes, compuesta por -- miembros representantes del electorado de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

El Parlamento es la suprema autoridad legislativa en Bretaña. -- Tiene tres elementos: el rey y las dos Cámaras del Parlamento -- --lores y Comunes-- que son totalmente independientes.

Las Cámaras están constituidas por diferentes principios como -- se observa en sus respectivos antecedentes y sólo se juntan en ocasiones de significado simbólico, como una coronación o la -- apertura del Parlamento, cuando los Comunes son convocados por el rey a la Cámara de los lores.

Como órgano estatal de producción normativa, el Parlamento es -- una corporación que, con ciertas excepciones legislativas, no -- puede legislar sin la concurrencia de todas sus partes.

Siendo un Estado centralista, el Parlamento --del londinense -- Westminster-- puede legislar para Bretaña como una sola, pero -- además singularmente para todas las partes constituidas del --

país, separadamente o en una combinación de ellas. Puede legislar además para las "Islas del Canal" y la "Isla del Hombre", - las cuales son dependientes de la Corona y no son parte de --- Bretaña, teniendo subordinadas a las legislaturas locales que - actúan en los asuntos particulares de las islas⁶⁵⁾.

La multicitada Acta del Parlamento de 1911 fija la vida del -- Parlamento en 5 años. A pesar de ésto, puede ser disuelto y -- convocarse a elecciones antes de que termine el período legal.

El Parlamento es virtualmente libre de legislar como le parezca: de hacer, deshacer y alterar toda ley; legalizar pasadas ilegalidades y revertir las decisiones de las Cortes ordinarias; destruir convenciones establecidas o establecer convencionalismos mediante leyes. Es más, si ambas Cámaras acuerdan la prolonga-- ción de la vida del Parlamento más allá del período normal de 5 años, puede hacerlo sin consultar al electorado.

En la práctica, como suele suceder, el Parlamento no ejerce su supremacía en esta forma. Sus miembros tienen muy presente la - ley convencional, su proceso de evolución histórica y tienden a estar de acuerdo con la tradición precedente.

65) Cfr Op cit p 2.

Ambas Cámaras tienen una especial sensibilidad a la Opinión -- pública y si un acto válido del Parlamento, debidamente aprobado, legalmente promulgado y publicado --en London Gazette-- por -- la propia autoridad, no encuentra el apoyo de la Opinión pública, el Parlamento no aprobará acta alguna relacionada con él.

El sistema de partidos imperante en Bretaña ayuda a garantizar que la legislación parlamentaria se haga teniendo en mente al -- electorado⁶⁶⁾.

La intervención de la Corona en la legislación es actualmente -- indispensable: sólo ella convoca al Parlamento, prorroga, di---suelve y pone en marcha el procedimiento para formar una nueva Cámara de los Comunes; sin embargo, se observa que los minis---tros de la misma proyectan, guían y controlan ampliamente cuanto hace el Parlamento.

Dos principios fundamentales inspiran todo el sistema: "1) el -- soberano no puede emitir disposición legal alguna sin el conse--jo de sus ministros, expreso en la contrafirma de uno de ellos, por lo menos y, 2) los ministros son responsables ante el Parla--mento de cada una de las disposiciones de carácter público pues "el rey no puede equivocarse", porque lo que se haga por él o --

66) Ibid

en su nombre es de la responsabilidad de un ministro o de todo un ministerio"⁶⁷⁾.

Constitucionalmente la existencia legal del Parlamento depende - del ejercicio de la prerrogativa real -en sentido general, la - serie de poder residual en manos de la Corona-. El poder de la Corona, en relación con el Parlamento, está sujeto a limitaciones y cambios por medio de procesos legislativos que son siempre ejercidos a través y por encima del Consejo de Ministros, - responsable ante el Parlamento.

La Cámara de los Comunes es electa por sufragio universal y -- consiste en hombres y mujeres miembros del Parlamento surgidos de una selección de la comunidad sin considerar ingresos u -- ocupación.

67) ZINK, Harold . Op cit p. 69. El mismo autor cita al respecto un epigrama acuñado - durante el reinado de Carlos II: "Aquí yace nuestro señor el rey / de cuya palabra -- nadie se fía; / jamás dice una tontería, / pero tampoco hace nada bien"; a lo que el - rey contestó: "muy cierto, porque mis palabras son mías, pero mis hechos son de mis -- ministros"

La constituyen 650 miembros actualmente: 523 por Inglaterra, 38 por Gales, 72 por Escocia y 17 por Irlanda del Norte. De los 650, 23 son mujeres⁶⁸⁾.

En la votación británica de junio de 1983, los porcentajes de la votación total acumulados por los partidos políticos fueron: Partido Conservador el 42.4%; Partido Laborista el 27.6%; Alianza Social-Demócrata-Liberal el 25.4% y, otros el 4.6%.

68) El número ha sido 650 miembros desde las elecciones generales de junio de 1983. Estos fueron incrementados de 635 miembros que pertenecieron a los tres anteriores Parla-
mentos entre febrero de 1974 y junio de 1983, como resultado de una nueva división
distrital del electorado, determinada por la Comisión de Demarcación Distrital Parla-
mentaria y que en comparación a la anterior demarcación varió, por región, en la
siguiente forma:

	ESCAÑOS ANTERIORES	ESCAÑOS A PARTIR DEL 9-JUNIO-1983
INGLATERRA	516	523
GALES	36	38
ESCOCIA	71	72
IRLANDA DEL NORTE	12	17

En la votación británica de junio de 1983, los porcentajes de la votación total acumulados por los partidos políticos fueron: Partido Conservador el 42.4%; Partido Laborista el 27.6%; Alianza Social-Demócrata-Liberal el 25.4% y, otros el 4.6%.

La distribución de los escaños entre los partidos políticos fue entonces de 397 para el Partido Conservador; 209 para el Partido Laborista; el Partido Liberal obtuvo 17 escaños; el Partido Socialdemócrata, 6 escaños; el Partido Nacional Escocés, 2 escaños y, el Partido Unionista Oficial --de Irlanda del Norte--, 11 escaños, distribuyéndose 8 escaños más entre diversos grupos --políticos menores. En total, 650 miembros⁶⁹⁾.

En otro aspecto, como gobernador temporal de la Iglesia Anglicana funge el rey y en funciones nombra los arzobispos y obispos de ella, algunos de los cuales, como "lores espirituales", forman parte de la cámara de los lores.

Esto deriva de que la Corona es el símbolo de unión y la "fuente de honor", por lo que confiere dignidad por prerrogativa --real, creando lores que han incrementado el número de integrantes de la cámara residual⁷⁰⁾.

69) REFERENCE SERVICES. ...Op. cit. p. 50.

70) Cfr. ...Op. cit. p. 2. Véase también DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 254 y ss.

El Parlamento es convocado por proclama real y su prórroga y -- disolución ordenada por el rey. Al inicio de cada "sesión" --- ~~período~~ el rey abre el Parlamento, como Jefe de Estado, en la Cámara de los lores. Esto puede efectuarlo eventualmente algún "comisionado" en su nombre.

En la apertura de la sesión del Parlamento, se efectúa el "discurso desde el trono", preparado por los ministros, en el cual se delinea ampliamente la política gubernamental y las propuestas legislativas programadas para las subsiguientes reuniones.

Antes de que toda legislación tenga efecto, requiere el asentimiento del soberano. El asentimiento real al proyecto de ley -- es declarado oficialmente por el vocero de las dos cámaras. El rey tiene derecho a ser consultado, a fomentar y advertir y el derecho a vetar; sin embargo, este último ha caído en desuso⁷¹⁾.

La vida del Parlamento está dividida en sesiones ~~períodos~~. -- Cada sesión dura un año y usualmente termina por prórroga ~~le-~~ ~~vantamiento de la sesión~~-. También puede terminar por disolu--- ción.

71) La última vez que fue utilizado fue en 1707 por la reina Ana para desechar al Asentimiento Real al proyecto para establecer milicia en Escocia. Compárese con su utilización en E.U.A. --sistema presidencial-- que, por ejemplo, en doce años, Roosevelt opuso 631 veces su veto. Cfr. DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 349.

Durante la sesión, ambas Cámaras pueden, por sus propias razones, suspender la reunión en cualquier momento que consideren conveniente.

El tiempo predeterminado de duración de la sesión puede ser diferido o acortado por proclamación, en la cual se efectúa un anuncio del interés del rey a una u otra acción. Este anuncio se da desde la Cámara de los lores.

Al terminar la sesión, terminan todos los asuntos parlamentarios. Todos los proyectos inconclusos se reintroducen en la siguiente sesión, menos los desechados⁷²⁾.

Usualmente el Parlamento es disuelto por proclamación antes del fin de los 5 años que tiene como término legal. En la práctica moderna, la continuidad del Parlamento se asegura en la misma proclamación que disuelve su existencia, anunciando el día en el que el nuevo Parlamento es "idóneo".

Formalmente la muerte del soberano supone la disolución del Parlamento, pero desde el Acta de Representación del Pueblo, la duración del Parlamento ha sido independiente de la vida del soberano.

72) Cfr. REFERENCE SERVICE. ...Op. cit. p. 2.

Si el soberano muere después de una disolución, pero antes del día fijado para el establecimiento del nuevo Parlamento, el -- anterior Parlamento se reunirá y establecerá un período de 6 - meses a menos que sea "nuevamente disuelto" antes del término⁷³⁾.

Habíamos dicho ya que un levantamiento de la sesión afecta completamente los asuntos parlamentarios. El volver a reunir al - Parlamento puede acelerarse por Proclamación Real o por una - "pequeña nota", si el público interesado demanda ésto por Poder conferido especialmente por cada Cámara o su vocero o portavoz.

El número promedio de días sesionados en la Cámara de los Comunes, en una sesión normal, es de 175, dividido en los siguientes subperíodos: uno de noviembre hasta Navidad, durando cerca de 40 días sesionados; otro de enero hasta la Pascua de Resurrección -Easter-, con cerca de 50 días sesionados; uno más de la - Pascua de Resurrección hasta el último día del "English Spring - Bank Holiday", a fines de mayo, con cerca de 30 días sesionados y, uno de comienzos de junio hasta finales de julio o principios de agosto con 40 ó 50 días sesionados.

73) Cfr. ...Op cit. p 3.

Hoy en día la sesión es frecuentemente concluida con un pequeño período en octubre, después de un "prolongado levantamiento de sesión".

El período durante el cual el Parlamento no está sesionando es popularmente conocido como "receso", aunque el término correcto es el de levantamiento de la sesión o "adjournments"⁷⁴⁾.

La Cámara de los lores —de los pares—, sesiona alrededor de 150 días. Tiene una importante función como última instancia de apelación en casos civiles en toda Bretaña y para los casos criminales en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte.

Cerca de 70 apelaciones le son presentadas anualmente. Teóricamente todos los lores han de sesionar en la Corte de Apelación, pero en la práctica todas las apelaciones son tramitadas por el lord Canciller, quien sesiona de tiempo en tiempo; el lord de —Apelación en Ordinario— uno o varios que son designados para —atender todas las apelaciones en la Cámara, los cuales son remunerados— y cuando se requiere, acuden los lores que dominan o —tienen un alto puesto en la Oficina Judicial⁷⁵⁾.

74) Cfr. ...Op. cit. p. 3 v ss. —clausura—.

75) Cfr. ...Op. cit. p. 8 y ss.

En las sesiones de la Cámara de los Comunes, se identifica a -- los participantes por su localización en el recinto como el --- partido mayoritario y frente a él "la oposición de ----- Su Majestad"⁷⁶⁾. El quorum no es requerido para tratar los asun tos. Si, como siempre sucede, toman parte alrededor de 40 miembros --de 650-- y el caso se califica de especial consideración, se pospone su discusión.

El quorum en la Cámara de los lores es de tres, pero para --- Cartas Proyecto y Legislación Delegada, se requiere por lo me-- nos el voto de treinta miembros. El vocero de la Cámara es --- quien declara o no decidida la cuestión.

El relativo papel secundario que en la actualidad tiene la --- Cámara de los lores ha llevado a algunos autores a afirmar que el bicameralismo del tipo inglés ha llegado a su virtual fin, - pues la función de esta Cámara es sólo un símbolo despojado de valores que le ha convertido en comparsa de la Cámara popular⁷⁷⁾.

Nosotros pensamos que estas afirmaciones son una exageración. - Si bien es cierto que la Cámara de los lores ha perdido peso --

76) REFERENCE SERVICE. "Las Elecciones Generales Británicas". Mimeógrafo. Central Office of Information, London. Mayo/1983. pp. 1-2.

77) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. ...Op. cit. p. 265.

político en lo que a funciones gubernamentales se refiere --en -- materia presupuestaria; en la revisión limitada de la legisla-- ción ordinaria, por citar algunas--, su significado simbólico en el sistema, por lo menos británico, puede calificarse de impor-- tante.

Desde nuestra republicana organización política pueden parecer-- nos anacrónicos ciertos elementos del régimen británico, pero -- nay que considerar que los pueblos siempre cuentan con una se-- rie de ideas, símbolos, hechos, con una función aglutinadora, -- de donde derivan su valor político para el pueblo que se sirve de ellos.

Seguramente la Cámara de los lores tiene mucho de ésto, como tam-- bién la pompa al inaugurar una sesión del Parlamento o la iden-- tificación de la Corona como "fuente de honor" o como símbolo -- de unión.

Podría de alguna manera parecernos hasta odioso, pero no hay -- que omitir contextualizarlo para evitar el error de calificarlo de simbolismo absurdo.

Además, hay que recordar, en el caso de la Cámara de los lóres, la importante función que tiene como última instancia de apelación señalada anteriormente.

El mismo Tena Ramírez⁷⁸⁾ ha definido algunas ventajas del parlamentarismo que nos parece apropiado resaltar aquí.

Identifica que es un sistema en el cual se debilita, dividiéndolo, al órgano legislativo, predominando sobre el ejecutivo y favoreciendo la división de poderes. Ventaja que es válida en la medida que se dé valor a ambas Cámaras.

También resalta la posibilidad de que, en caso de un conflicto entre una de las Cámaras y el ejecutivo, la otra Cámara puede servir de mediadora y, en estos casos, hay una presunción fundada de que el Congreso tiene la razón.

Por último, califica de conveniente la existencia de dos Cámaras en el órgano legislativo pues representan, cuando menos, dos criterios diferentes en la producción normativa, haciéndola reflexiva y llevándola a madurar en juicio al serenar controversias.

78) Cfr. ...Op. cit., pp. 264-265.

Por otra parte y para finalizar diremos, aunque parcialmente ya se expuso en el transcurso de este apartado, que el bipartidismo y la organización parlamentaria británicos han presentado -- una notable concentración de poder en las manos del Primer --- Ministro, pues se da la "comprensible" subordinación de la mayoría parlamentaria a su jefe, que a la vez es el Jefe de ----- Gobierno.

Así, por ejemplo, las leyes discutidas son de su interés y la - división de órganos del Estado ya no es la de un legislativo, - un ejecutivo y un judicial, sino la de un partido político mayoritario que gobierna frente a "la oposición de Su Majestad" - "... que hace las veces de "tribunos de la plebe" en la república romana"⁷⁹⁾.

Hasta aquí han quedado enunciados los factores más característicos del sistema parlamentario y las particularidades de un caso concreto como lo es el del régimen británico. Hay que tener presentes las variantes de este régimen en otros países, aunque - aquí no se refieran; variantes que han respondido a la realidad

79) DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. pp. 205-206.

del país receptor, racionalizando el ejercicio del poder en el esquema parlamentario con un régimen equilibrado de poderes, -- con una orientación directorial o con infiltraciones presiden-- ciales⁸⁰⁾.

1. a.2. El Régimen Soviético.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado multinacional unido en una federación socialista con iguales derechos. La Unión Soviética cuenta con un régimen económico-social equivalente al experimento político más sorprendente del siglo XX.

Asentado en Asia, en el territorio que los griegos denominaban "la tiniebla exterior", el pueblo soviético ha establecido un -- régimen político teniendo por base la doctrina marxista de la -- dictadura del proletariado. Aplicar esta doctrina les exigió -- una total reestructuración económica, con la socialización de la propiedad de los bienes de producción, bajo la dirección de un solo partido político⁸¹⁾.

80) Cfr. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA T. XXI. Ed. Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires 1964 p. 443

81) Cfr ZINK, Harold Op cit. p. 648.

Este régimen fue producto de una reacción popular contra la --- corrupta dinastía zarista de los Romanoff. El grupo bolchevique, que posteriormente tomó el nombre de Partido Comunista, fue el único que ofreció e impuso una estrategia viable a la anarquía imperante. Lenin dirigió entonces, para reconstruir, una nación atrasada y sin espíritu.

A partir de entonces se iniciaría un proceso reconstructivo hasta llegar a alcanzar la proyección que actualmente tiene la URSS, unión federal de 15 Estados socialistas nacionales cuya base del régimen reside en el Partido Comunista, en la voluntad de sus líderes, en los documentos ideológicos comunistas, en la costumbre y la práctica políticas y en las leyes, decretos y -- constituciones formales⁸²⁾, persiguiendo extinguir al Estado en un proyecto mundial de socialización.

Se organiza bajo un régimen federal pero no lo es definitivamente pues el presidium del partido detenta la decisión y el mando políticos, lo que ha llevado a una unión del Partido con la función gubernamental, convirtiéndose en el máximo centro de imputación política.

82) Cfr. ...Op. cit. p. 715.

El Partido Comunista de la Unión Soviética --fundado por V. I. -- Lenin--, agrupa a más de 18 millones de miembros.

Su actividad se desarrolla practicando lo que llaman el "centralismo democrático", a través del cual la democracia les revela la voluntad de sus miembros y el centralismo les garantiza la --unidad de acción, con lo cual el partido pretende obtener la --disciplina y la unidad, influyendo en todos los aspectos de la vida: el Partido manda.

La "trayectoria del partido" se marca por consignas; es compacto y unificado; en la actualidad, el partido no trata de alen--tar su crecimiento numérico; cuenta con una disciplina rígida --y patrones estrictos de servicio. Su control es la "autocríti--ca" y su organización interna observa una rígida jerarquización que va desde "generales" con funciones organizadoras hasta "sargentos y cabos" que organizan a la masa.

La jerarquía del Partido Comunista se establece con: a) el Congreso de Toda la Unión o Congreso Pleno de la Unión con carác--ter meramente formal; b) el Comité Central que es el órgano más importante del Partido, el cual cuenta con alrededor de 350 --miembros entre propietarios y sustitutos.

"El organismo superior del PCUS es el Congreso que se convoca - no menos de una vez cada cinco años. El Comité Central dirige, entre Congreso y Congreso, toda la actividad del partido. Los plenos del Comité Central se reúnen por lo menos cada seis meses"⁸³⁾.

c) El Presidium del Partido —antes politburó—, se identifica - como el sitio donde radica la autoridad del Partido Comunista. Marca las directrices fundamentales y las decisiones importantes. Presidium significa aquí Comité Ejecutivo, con una mayor - influencia política en comparación a la del Parlamento o del - Consejo de Ministros.

El Presidium del Partido es pequeño —alrededor de 17 elementos—. No tiene reglas teóricas aparentemente: tiene el poder. Está -- compuesto por viejos y nuevos líderes que se reúnen con frecuencia y poco trasciende de esas reuniones.

d) Las Oficinas Centrales del Partido están compuestas por un - colegio de secretarios coordinado por un primer secretario, con una gran influencia en las organizaciones regionales del Partido. Tienen una actividad continua con un personal numeroso. Sus

83) ANUARIO URSS: 1984, Ed. de la Agencia de Prensa Nóvosti. Moscú. 1984. p. 68.

actividades aceptan una clasificación: las relativas a las cuestiones del Partido y las equiparables a las funciones del gobierno, desde donde le controlan observando las consignas del Presidium⁸⁴⁾.

Por abajo de la organización central del Partido está la organización regional y de distritos, con sistemas internos de organización parecidos al nacional pero menos complejos.

Las unidades fundamentales de organización son las "células" u "órganos primarios de partido", que funcionan en todos los organismos estatales, sociales y colectividades laborales. Se integran por grupos con similares elementos nacionales y son donde se desarrolla la ideología del Partido, determinada desde Moscú. El Partido Comunista se denomina la "vanguardia de la ideología estatal"⁸⁵⁾.

Miembro del PCUS puede ser todo ciudadano de la URSS con 18 años cumplidos⁸⁶⁾, después de pasar por varias pruebas de disciplina y lealtad, lo que dificulta el ingreso. En los últimos --

84) Cfr. ZINK, Harold. ...Op. cit. pp. 740-753.

85) Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Colección Demos. Ed. Ariel. Barcelona. 1976. p. 403.

86) Cfr. ANUARIO URSS: 1984. ...Op. cit. p. 69.

cinco años, más de 91 mil personas no pudieron pasar la prueba de candidato⁸⁷⁾. Esta tumultuosa búsqueda por ingresar al Partido se deriva de que, además de ciertos privilegios, es la pertenencia al Partido lo que da "el alto nombre de comunista".

Quando el administrador de una empresa tiene un desempeño deficiente, el PCUS propondrá que ese administrador —como miembro — del Partido— rinda cuentas a éste de cómo cumple los estatutos y le recordarán la doble responsabilidad a que está sujeto: ante el Partido y el Estado y ante la colectividad que dirige. — Con este control del Partido se busca mejorar los asuntos laborales de los sectores económicos del país, bajo el principio de dirección única.

Los instrumentos del Partido Comunista son: las agrupaciones -- juveniles, las escuelas y universidades, la policía política, — el ejército rojo, la prensa y la radio, los grupos sindicales y los grupos culturales⁸⁸⁾.

Hay que percatarse de que no se puede comprender la estructura política soviética con criterios con los cuales se califican — las maquinarias gubernamentales de las democracias occidentales.

87) Ibid.

88) Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. ...Op. cit. p. 755.

"El Partido no asume la dirección directa de las cuestiones estatales, no trata de patrocinar en todas las pequeñeces, ni -- mucho menos sustituir a las organizaciones estatales y sociales, cuyas funciones y responsabilidades están separadas con exactitud de las del partido. Desarrolla su iniciativa e independencia, eleva su responsabilidad y su papel en la vida del Estado. Su papel dirigente se manifiesta, primordialmente, en la elaboración de resoluciones políticas básicas. La elaboración de la política es función primordial del Partido (...), la tarea principal del Partido es darle una orientación idónea a todos los eslabones del mecanismo estatal, garantizar la unidad y armonía entre todos éstos. (...) el PCUS aglutina los esfuerzos del -- Estado"⁸⁹⁾. Sin embargo, el Gobierno y el Partido es uno solo. El Partido especula, decide, ordena y vigila la ejecución de -- las decisiones gubernamentales. El Partido es la fuerza política, el Gobierno su instrumento, con un ostentoso alarde del -- elemento humano.

Al nivel del gobierno, el principio del centralismo democrático les determina a hacer electivos todos los órganos del poder -- estatal.

89) ANUARIO URSS: 1984. ...Op. cit. p. 71.

A través de los Soviets de Diputados han establecido "el poder del pueblo", calculándose en la actualidad 30 millones o más -- entre diputados y activistas de los Soviets.

"El poder legislativo no está separado del ejecutivo. Los ---- Soviets reúnen en sí estas dos funciones. No sólo adoptan leyes y decisiones, sino que también las llevan a cabo"⁹⁰⁾.

Localmente, cada república federada cuenta con un Soviet y re-- presenta el órgano superior en su territorio. Todos los Soviets agrupados forman un poder estatal único: el Soviet Supremo de - la URSS. Así, hay 15 Soviets Supremos de las repúblicas federa-- das, 20 de las repúblicas autónomas y 50,991 locales o regiona-- les.

El Soviet Supremo de la URSS es bicameral con el Soviet de la - Unión y el Soviet de las Nacionalidades, formadas por un número igual de diputados: 750 y con iguales derechos.

La diferencia entre ambos órganos radica en que el Soviet de la Unión representa la voluntad del pueblo, teniendo una calidad - más representativa; en tanto que el Soviet de las Nacionalida-- des representa los intereses de las naciones y grupos étnicos - de la URSS.

90) Cfr. ...Op. cit. p. 51.

El primero se elige por circunscripciones con un número igual - de habitantes -300 mil aproximadamente- y el segundo de acuerdo a un número establecido por la Constitución: 32 diputados de -- cada república federada, 11 de cada república autónoma, 5 de -- cada región autónoma y 1 diputado por cada comarca autónoma⁹¹⁾.

Los proyectos de ley son aprobados sólo si vota a su favor la - mayoría de cada órgano del Soviet Supremo. Las sesiones de éste se convocan regularmente dos veces al año con una duración de - dos o tres días. Concluidas las sesiones, la actividad parlamen- taria la continúan durante todo el año las comisiones de dipu- tados y el Presidium, cuya función es permanente.

El Presidium coordina las actividades de las comisiones de dipu- tados, les auxilia y a veces cumple las funciones de Jefe de - Estado determinadas por la Constitución: "está formado por 39 - personas elegidas en la sesión conjunta de ambas Cámaras"⁹²⁾.

La actividad parlamentaria es combinada con la administración, manteniéndose, al menos formalmente, el control supremo sobre - todo los órganos del Estado.

91) Cfr. ... cit. p. 55.

92) Ibid.

Las comisiones de diputados preparan los asuntos a tratar en el período de sesiones, elabora los proyectos de ley, etc. Cada -- Cámara cuenta con 16 comisiones permanentes especializadas. Están integradas por más de mil diputados, equivalentes a dos tercios del Soviet Supremo⁹³⁾.

Por su parte, los Soviets Supremos en las repúblicas se componen de una Cámara y se eligen por un plazo de 5 años y representan un electorado dividido en distritos. Los Soviets locales -- son elegidos por un período de 30 meses.

Este desagregado de los Soviets tiene también, en su área de -- competencia, una estrecha vigilancia de los sectores laborales industriales y rurales, auxiliados por el Instituto de Control Popular, integrado por 1 millón 300 mil grupos y puestos, donde participan alrededor de 10 millones 400 mil activistas elegidos para un período de 2 años y medio en las asambleas generales de sus respectivas colectividades, los cuales verifican el cumplimiento de los planes estatales.

93) Ibid.

La mayoría de todos los miembros de estas organizaciones pertenecen al Partido Comunista, sin embargo no es requisito. En las mismas, las mujeres están muy representadas, participando también obreros rurales, trabajadores de oficina, profesionales, intelectuales y campesinos. Los abogados no son mayoría⁹⁴).

El Presidium consta de un Presidente, considerado a veces el -- Presidente o jefe formal de la URSS y un vicepresidente procedente de cada república constituyente, 15 miembros ordinarios y un secretario.

En teoría otorga indultos, designa comisiones especiales, nombra jefes del ejército y la armada, dispone de movilización militar, interpreta leyes emanadas del Consejo Supremo. Puede nombrar y destituir ministros --sujeto a la confirmación del Consejo Supremo--. Puede declarar la guerra en caso de que la URSS -- fuera atacada o para cumplir con tratados internacionales de -- ayuda mutua contra la agresión extranjera.

El Presidium tiene tantos comités legislativos como organismos administrativos existen y ante recortes administrativos ha ---

94) La composición del Soviet Supremo de la URSS en 1984 fue de obreros (26.2%); campesinos (12.2%); sin partido (21.3%); mujeres (24.4%) y, jóvenes hasta 30 años (15.9%).
...Op. cit. p 56.

mantenido, por lo menos, el de relaciones exteriores, un legislativo general que proyecta y el de presupuesto. Combina funciones de Gabinete con las de una Cámara alta o Consejo Ejecutivo.

El Presidium tiene más actividad que el Consejo Supremo, cumpliendo las indicaciones del Partido Comunista y a veces, parece que sólo cumple la función de gobierno policia.

El Consejo Supremo de la URSS tiene una función muy inferior a la del Parlamento británico o del Congreso norteamericano. Parece ser una mera concurrencia que da cierta conciencia de que la nación existe. No es un órgano deliberativo en sentido estricto; es más bien una caja de resonancia⁹⁵⁾.

Por su parte, el Consejo de Ministros es el órgano ejecutivo y administrativo superior del poder del Estado. Se declara responsable ante el Soviet Supremo de sus decisiones, de las cuales ha de rendir cuentas a éste.

Los integrantes del Consejo de Ministros son electos formalmente por el Soviet Supremo, en sesión conjunta o por el Presidium. Formalmente se parece mucho al Gabinete Británico; siendo el Partido quien tiene el verdadero control.

95) Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. ...Op. cit. p. 775 y ss.

El Consejo de Ministros es el que elabora los proyectos legales y tiene la iniciativa en la mayor parte de los asuntos. Representa administrativamente el guía del Soviet Supremo. Su número de integrantes varía sorprendentemente por ajustes repentinos.

El Consejo de Ministros es un órgano sometido a la Asamblea, pero se ha convertido en el dominador absoluto de los otros órganos estatales, incluyendo la Asamblea misma, con el respaldo del Partido Comunista.

En opinión de algunos autores⁹⁶⁾, este régimen puede calificarse de totalitario, atendiendo a todo el orden socioeconómico y moral de la dinámica estatal; apuntando más a una conformación de la vida que del aparato gubernamental. "... su intención es modelar la vida privada, el alma, el espíritu y las costumbres de los destinatarios del poder de acuerdo con una ideología dominante"⁹⁷⁾.

Ahora bien, como señalabamos al principio de este capítulo, nuestra intención es describir las dos formas de gobierno que se han identificado como clásicas si se atiende a la preponderancia del órgano legislativo o del ejecutivo sobre los otros -

96) Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. ...Op. cit. p. 78.

97) Ibid.

órganos políticos del Estado. Por ésto, a continuación expone--
mos las características del régimen alternativo al descrito en
este apartado, al cual se le denomina presidencial y con el --
cual haremos comparaciones, resaltando notas distintivas de una
y otra organización.

2. El Régimen Presidencial.

Como hemos visto, la práctica de dividir en dos Cámaras al órga--
no legislativo —en atención a intereses de grupos— surgió del ré--
gimen par--
lamentario.

Conforme el mundo conocido por Europa hasta el siglo XIV se fue ----
ampliando con los descubrimientos geográficos, las formas de organiza--
ción política fueron extendidas hasta los nuevos dominios, para poste--
riormente ser trasplantadas y adecuadas a una nueva realidad.

Lo que en sus inicios sólo fueron organizaciones políticas que asegu--
raron la dominación de los países periféricos, pasaron a ser nuevas --
organizaciones con características propias, las cuales significaron un
rompimiento con la dominación y con la invención que de los nuevos --
pueblos se había realizado.

Hablar de la independencia de estos pueblos es, entre otras cosas, hablar de nuevas organizaciones políticas las cuales, en su mayoría, -- desembocaron en regímenes presidenciales.

Es característico del régimen presidencial la importante función política que tiene el órgano ejecutivo en comparación a los otros órganos estatales, aunada a una supremacía gubernativa de aquél sobre éstos.

Para resaltar las características del régimen presidencial, consideramos acertada la observación del doctor Carpizo⁹⁸⁾, de que la mejor -- manera de captar las notas distintivas de este régimen es comparándolo con el parlamentario.

Derivándolas del análisis efectuado en los incisos anteriores, las notas características del régimen parlamentario son: la dualidad del ejecutivo, donde el Jefe de Gobierno es el líder del partido político -- mayoritario en la Cámara legislativa popular; siendo, en consecuencia, el Jefe de Gobierno y los integrantes de su Gabinete miembros tanto -- del órgano ejecutivo como del legislativo.

La administración pública tiene el estrecho control parlamentario de -- cada uno de los responsables de ella y de todos en conjunto. Para ---

98) Cfr. CARPIZO, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. Quinta edición. Ed Siglo Veintiuno Editores. México. 1985. p. 12.

ejercer este control, el Parlamento tiene diversos instrumentos, sobre saliendo la posibilidad de otorgar al Gobierno el voto de confianza o el voto de censura que les obliga a dimitir.

Ante esto, habíamos dicho que el responsable del Gobierno no está indefenso, pues puede solicitar al Jefe de Estado la disolución del Parlamento —Cámara popular— y apelar al pueblo para que sea quien, por sufragio universal, decida a quién da la razón y con ella su confianza.

En contraste a este sistema, el presidencialismo tiene por signos --- característicos⁹⁹⁾: un órgano ejecutivo unitario, encomendado a un -- Presidente que funge como Jefe de Estado y de Gobierno a la vez.

Los órganos ejecutivo y legislativo son independientes. No hay subordinación del ejecutivo al legislativo. El régimen presidencial supone, -- incluso, la no necesaria aprobación de los actos del Jefe de Gobierno por parte de sus secretarios de Estado o colaboradores cercanos de --- designación directa¹⁰⁰⁾; de esta manera, es el único responsable constitucional de los actos ejecutivos. Los secretarios de Estado sólo -- actúan en nombre de él.

99) Cfr. CARPIZO, Jorge. . .Op. cit. p. 14 y ss. y TENA RAMIREZ, Felipe. ...Op. cit. p. 248.

100) Lincoln, que se quedó solo defendiendo su opinión en una reunión del Gabinete, expresó como si hubiera habido una votación: "Siete noes, un sí: ganan los síes". Cfr. DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 347.

El ejecutivo tiene, como facultad, la iniciativa del procedimiento legislativo —no de manera privativa— y la facultad de vetar las leyes -- emergidas del Congreso; facultad que ha sido por lo menos más frecuentemente utilizada que en el régimen parlamentario —véase el pie de -- página 71—. Por su parte, el legislativo puede hacer leyes independientes del ejecutivo.

Los pesos y contrapesos del sistema se ven en estos ejemplos y en --- otros más: el titular del ejecutivo puede nombrar y remover libremente de sus cargos a sus colaboradores; el legislativo a autorizar o no el presupuesto; el ejecutivo ejerce el mayor porcentaje del presupuesto - gubernamental; el legislativo puede juzgar y remover al Presidente; el ejecutivo puede apelar al pueblo a través del plebiscito o referendum ¹⁰¹⁾.

En la práctica los sistemas gubernamentales no se dan de manera pura; - en ocasiones, se encuentran ciertos elementos de un régimen en otro. - En el caso del régimen presidencial es característica una clara sepa-- ración de los poderes u órganos del Estado.

El titular del ejecutivo es electo por el pueblo y no depende del le-- gislativo. Ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden formar parte del Congreso y aún más, el Presidente puede incluso estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría en el Congreso. El

101) Cfr. CARPIZO, Jorge. ...Op. cit. pp 13 y 14.

titular del ejecutivo no puede disolver al Congreso ni éste darle un - voto de censura.

El primer régimen presidencial lo encontramos en la Constitución nor--teamericana de 1787, en la cual se configuraron nuevos mecanismos de - relación entre el ejecutivo y el legislativo. Sus antecedentes fueron el derecho público inglés cuyo conocimiento trajeron al nuevo territo--rio los inmigrantes; las Constituciones de Nueva York de 1777 y ---- Massachusetts de 1780, con un ejecutivo autónomo, en contraposición a las de Carolina del Norte y Rhode Island, con legislativos de corte --parlamentario¹⁰²⁾.

La Constitución norteamericana de 1787 es la más antigua de las actual--mente en vigor¹⁰³⁾ y fue el producto de las necesidades imperantes que se extendieron por todo el continente.

En latinoamérica ha surgido "... un estricto predominio del Presiden--te y un papel político importante asumido por el ejercito"¹⁰⁴⁾, produ--ciéndose algunas clasificaciones académicas de estos regímenes presi--denciales. Así, por ejemplo, Loewenstein¹⁰⁵⁾ ha distinguido: a) el --

102) Cfr. . .Op. cit p. 15.

103) Cfr DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 339.

104) CARPIZO, Jorge Ibid.

105) Citado por Carpizo ...Op. cit. p. 17.

presidencialismo puro, con las características propias del modelo; --
 b) el presidencialismo atenuado, en el cual el poder se ejerce conjuntamente entre el Presidente y los ministros, organizados en Gabinete y
 c) aquellos con una influencia atenuada del ejecutivo, incorporándole elementos parlamentarios y admitiéndose el ejecutivo colegiado.

Por otra parte, en ellos se ha dado una variedad de características de los titulares del ejecutivo, procurándose también clasificaciones al respecto. Por ejemplo Gómez¹⁰⁶⁾ distingue: el Presidente Constitucional; el Caudillo demagógico; el guardián militar y, el Caudillo paternalista.

El principal exponente de este régimen son los Estados Unidos de América, con un alto desarrollo técnico, el predominio industrial agrario; las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización de los países latinoamericanos, donde ha propiciado dictaduras militares bajo un -- modelo presidencial como mero camuflaje¹⁰⁷⁾.

En Latinoamérica se ha otorgado al presidencialismo el atributo de la unidad de acción y respuesta, en un ambiente de subdesarrollo donde -- ofrece: unidad, permanencia, sostenimiento y poderes suficientes de --

106) Ibid.

107) Cfr. DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 213.

acción¹⁰⁸); produciéndose conflictos al intentar conciliar la libertad y el orden, la libertad y la necesidad políticas, condicionadas por -- las carencias y a veces, la libertad política y el servilismo transnacional.

Buscando el apoyo de la experiencia empírica, hagamos ahora referencia, al igual que con el régimen parlamentario, de algunos ejemplos de la - práctica política del régimen presidencial.

2.a. La Práctica Política Presidencial.

2.a.1. El Régimen Norteamericano.

El 4 de julio de 1776 surgió de las trece Colonias norteamericanas la Declaración de Independencia de la Gran Bretaña. Transformadas en 13 Estados, establecieron una autoridad común: el - Congreso Federal, a través de los Artículos de Confederación de 1777.

108) Citando a Hamilton CARPIZO, Jorge. ...Op. cit. p. 20.

A través de Del Espíritu de las Leyes de Montesquieu, los ex-colonos británicos idearon un régimen nuevo, al transportar a una forma republicana en 1787 la monarquía inglesa del siglo XVIII¹⁰⁹⁾.

El nuevo régimen fue producto de los hechos, de la nueva situación: les había llegado al momento político de ser prácticos.

Se creó entonces una Cámara de Representantes como portavoz del pueblo y un Senado integrado por representantes de los Estados, el cual paulatinamente se fue transformando hasta llegar a representar los intereses económicos imperantes en el país.

De esta evolución emergió un ejecutivo independiente en la dirección política del país¹¹⁰⁾.

"Los Estados Unidos de Norteamérica son la única democracia occidental que aplica un régimen presidencial puro. El gobierno es asegurado por un Presidente elegido por cuatro años mediante sufragio universal, el cual no puede disolver el Parlamento --llamado Congreso--. Los ministros no son más que los -----

109) Cfr DUVERGER, Maurice.....Op. cit. p. 339 y ss.

110) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. .. Op.cit. 264.

colaboradores del Presidente, sin poderes propios, y no forman un órgano colectivo. El Congreso, cuyas dos Cámaras son elegidas igualmente por sufragio universal, no pueden obligar a los ministros del Presidente ni a éste a dimitir, no hay preguntas, ni interpelaciones, ni voto de censura. El sistema de partidos es un pseudobipartidismo en el que dos grandes partidos monopolizan, o poco menos, la representación: el Partido Republicano y el Partido Demócrata. Cada uno de ellos es un partido de cuadros, con una fuerte osamenta local y una débil armadura nacional, sin disciplina de voto en el Congreso. Este régimen político dura desde hace más de 180 años, pues fue instaurado por la Constitución de 1787; pero ha ido tomando gradualmente su fisonomía actual"¹¹¹⁾.

Es cierto que para comprender el funcionamiento de este régimen gubernamental, hay que tener presente los niveles de desarrollo alcanzados por el país: su alto nivel productivo; sus estrictos controles de calidad; su precisión técnica; su escala móvil de valores, entre otras cosas, lo que han venido a determinar la práctica política interior y exterior de esta nación.

111) DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. pp. 325 y 326.

Por su parte diremos que la ideología del régimen es el liberalismo, pero no como reacción a un régimen nacional como sucedió en Europa, donde enfrentó a la monarquía; aquí, surgió ante la dominación extranjera que aglutinó al pueblo alrededor de un -- enemigo foráneo, desembocando en una ideología liberal, monolítica y capitalista, de acumulación, publicidad y consumo, de -- democracia y "mundo libre"; reforzado por países satélites algunas veces "defendidos" y otras, indirectamente, sometidos por -- un sorprendente y alarmante completo militar-industrial que se identifica como el umbral entre lo público y lo privado, ---- haciendo a veces difícil de identificar las áreas de influencia.

Otro de los pilares de la organización política norteamericana es la religión. Las manifestaciones de amor a Dios han producido símbolos religiosos cuya utilización les ha servido para -- unirse, actuar, defenderse y atacar. "... Truman veía en la -- Biblia "las cosas fundamentales de la Constitución"¹¹²⁾, transportándose las cosas materiales a un plano espiritual. "Desperdiciar el tiempo en la vida social, propalando murmuraciones, -- en la opulencia, inclusive, entregándose al sueño por más tiempo del que requiere la salud corporal, ésto es, de seis a ocho horas, a lo sumo, es del todo reprochable en cuanto a lo moral.

112) DEVERGER, Maurice.....Op. cit. p. 336^o

Aún no se dice tal como Franklin lo dejó escrito: "tiempo es -- dinero" (...), el valor del tiempo es ilimitado; una hora des--perdiciada equivale a una hora substraída a la labor destinada a la glorificación de Dios"¹¹³⁾, llegando en los extremos a --considerarse el hacer dinero con el dinero una expresión de amor a Dios.

El órgano encargado de la legislación norteamericana se denomi--na, como ya lo mencionamos, "Congreso" y está formado por las --dos Cámaras también ya referidas: la Cámara de Representantes y el Senado¹¹⁴⁾.

Los integrantes de la Cámara de Representantes son elegidos por dos años teniendo una relación de uno por cada treinta mil habitantes. El Senado es electo por seis años, renovándose por tercios cada dos años, a la vez que se efectúan las elecciones pa--ra la Cámara de Representantes. Cada Estado de la Unión cuenta con dos Senadores federales.

113) WEBER, Max. LA ETICA PROTESTANTE Y EL ESPIRITU DEL CAPITALISMO Serie: La Red de Jonás. Cuarta edición. Ed. Premia. México. 1981 pp 96-97

114) LA DECLARACION DE INDEPENDENCIA / LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. - Ed. Agencia de Comunicaciones Internacionales de los Estados Unidos de América. E.U.A. s/f. p. 8.

La sesión anual del Congreso se abre el 3 de enero y termina el 31 de julio. Para deliberar, cada Cámara requiere un quorum de la mayoría de sus miembros, pero en realidad esta disposición no se observa.

Funcionan con base en comisiones dedicadas a diversas materias; tienen facultades de investigación y para requerir la comparecencia de cualquiera que consideren conveniente; examinan los proyectos de ley antes de su discusión, establecen la orden del día de la Cámara de Representantes; etc.

El poder esencial del Congreso es el de legislar pero además vota los créditos y el presupuesto de la federación; puede enmendar la Constitución; cuenta con un poder electoral subsidiario —si el voto popular no da una mayoría absoluta, el Presidente de los Estados Unidos de América es elegido por la Cámara de Representantes y el Vicepresidente por el Senado. Además, supervisa y controla los servicios públicos; puede llevar a cabo el juicio político y tiene facultades de nombramiento y de acción en política exterior¹¹⁵⁾.

115) Cfr. DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 337 y ss.

Por otro lado, el órgano ejecutivo¹¹⁶⁾ está a cargo de un Presidente con carácter de Jefe de Estado y de Gobierno. A su sombra existe el cargo de vicepresidente, el cual tiene por único fin sustituir la falta total de aquél con inmediatez. Esto le da un carácter gris y honorífico al puesto. Ambos, tanto el Presidente como el Vicepresidente, son elegidos por sufragio universal.

Existiendo dos partidos que agrupan la masa electoral, el procedimiento de elección presidencial resulta hasta pintoresco:

En un primer momento, por medio de una convención de delegados estatales -- surgidos de elecciones primarias presidenciales -- cuando menos en 18 Estados y en el resto de ellos, de los comités de partido--, se designan candidatos en ambos partidos.

Posteriormente, el pueblo norteamericano designa, por medio del escrutinio de lista, a los "electores presidenciales" con lo cual prácticamente eligen Presidente, pues éstos se comprometen a votar por el candidato de su partido.

116) Cfr. ...Op. cit. p. 415 y ss. También véase LA DECLARACION DE INDEPENDENCIA /Op. cit. p. 17.

El tercer paso es un mero formulismo: los electores presidencia les votan por el Presidente y el Vicepresidente, constituyéndose jurídicamente la elección presidencial¹¹⁷⁾.

El Presidente es elegido por 4 años. Inicialmente era indefinida su reelección. Washington aceptó un segundo período pero se negó a solicitar un tercero, estableciendo con ello una costumbre constitucional. Roosevelt obtuvo un tercer mandato (1940) y un cuarto (1944).

La enmienda XXII a la Constitución adoptada en 1947 y aplicable a apartir de 1951, limitó por disposición constitucional a sólo dos mandatos presidenciales por una misma persona¹¹⁸⁾.

El Presidente se auxilia del Gabinete: conjunto de funcionarios denominados jefes de Departamentos o secretarios, a cargo de -- los ministerios llamados "Departamentos". Los secretarios son -- nombrados por el Presidente con acuerdo del Senado. Dependen de aquél y los puede destituir cuando lo considere conveniente. -- Tienen la calidad de auxiliares del Presidente. En conjunto no tienen poder de decisión, por lo que técnicamente no se trata --

117) Cfr. WILSON, Woodrow. EL GOBIERNO CONGRESIONAL Ed La España Moderna Madrid. s/f. p. 124 y ss.

118) Cfr. DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 344 y ss.

de un Gabinete, aunque la mayoría de los secretarios no son -- políticos sino técnicos, pero su nombramiento obedece, las más de las veces, a compromisos políticos.

Paralelamente, el Presidente cuenta con la Oficina Ejecutiva -- del Presidente, formada por los colaboradores directos de éste: la oficina de presupuestos; consejeros económicos; la oficina -- de personal y, el Consejo Nacional de Seguridad. En conjunto -- tiene el carácter de órgano consultivo permanente¹¹⁹⁾.

El Presidente tiene la potestad reglamentaria --por medio de --- executive orders y proclamaciones--. Los secretarios pueden instrumentar la reglamentación en sus áreas de competencia por medio de "rules" y "regulations".

El Presidente es también el jefe de la administración federal. Nombra a todos los funcionarios federales y los puede destituir, con acuerdo a las reglas del servicio civil, tiene amplias facultades en política exterior y en materia militar, es el comandante en jefe de los ejércitos --aunque sólo el Congreso está --

119) Cfr. WILSON, Woodrow. ...Op. cit. p. 207 y ss.

facultado para declarar la guerra-. Puede presentar proyectos - de ley y de hecho es el líder de su partido político¹²⁰⁾ considerando el mecanismo de su elección.

Como un "arma secreta", el Presidente cuenta con una Opinión -- pública en la cual, regularmente, tiene un gran prestigio y un apoyo trascendente¹²¹⁾.

El régimen presidencial norteamericano es una organización gu-- bernamental de la cual resaltan como atributos la unidad de -- visión, la estabilidad, la eficacia y rapidez de respuesta del sistema.

En sí, el espíritu de este régimen radica en la idea de que -- "... los mejores gobernantes son siempre aquellos a quienes se dan muchas facultades, haciéndoles comprender que serán honra-- dos y recompensados con abundancia si hacen buen uso de ellas, y que nada podrá ponerlos al abrigo de los castigos más severos - si de ellas abusan (...), el único resultado del desmenuzamien-- to del poder ha sido hacerlo irresponsable"¹²²⁾.

120) Cfr. WILSON, Woodrow. EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS. Ed. Cultura. México. 1922. p 61.

121) Cfr. DUVERGER, Maurice. ...Op. cit. p. 349 y ss.

122) WILSON, Woodrow. EL GOBIERNO CONGRESIONAL. ...Op. cit. p. 226.

2.a.2. El Régimen Mexicano.

Al aplicarse el régimen presidencial en otros países, ha dado - las variantes propias de los pueblos que lo han adoptado, dependiendo de las perspectivas político-jurídicas de cada uno.

En latinoamérica el ejecutivo ha alcanzado niveles notables de influencia sobre los otros órganos de gobierno, atribuyéndose - ésto a principios de unidad y seguridad establecidos ante un - ambiente de carencias.

Esto ha desembocado en modalidades que, a veces, no tienen gran semejanza unas con otras y a veces, ni con el presidencialismo - mismo, aunque este calificativo se utilice como disfraz político del régimen.

En México se practica un régimen presidencial que sigue, en general, las características del modelo ya enunciadas y donde la - figura del Presidente representa la pieza clave del sistema político.

México ingresó al siglo XX bajo la dictadura de Porfirio Díaz, la cual reforzó dentro del territorio nacional una economía de enclave. El campo se encontraba organizado para beneficiar a -- los grandes terratenientes y la incipiente industria no veía --- reinvertidos los beneficios de su producción. Se configuró entonces una élite ligada al capital, sobre todo foráneo, y divorciada de la realidad y los intereses nacionales. "Para los ideólogos del porfirismo (...) el problema de la tierra simplemente no existía"¹²³⁾.

Esta situación determinaría el estallamiento de un movimiento social revolucionario que buscaría el rompimiento con la línea política del régimen dictatorial. La premisa fundamental con la que el pueblo se lanzó a la lucha fue haciendo de observancia estricta la no reelección.

"La no reelección, fruto de la experiencia histórica, ha contribuido a liberar a la ciudadanía de la inercia que produce el -- continuismo y, en general, cada gobierno ha podido ejercer una acción administrativa de perfiles propios --con-- efectos más --- favorables para el país que la permanencia indefinida de ----

123) CORDOVA, Arnaldo LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA: LA FORMACION DEL NUEVO REGIMEN. Novena edición. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Ed. Era. México. 1981. p. 144.

personas en los órganos del poder público"124); y para fraguar ésto se hizo necesario "... completar la no reelección en los - cargos de elección popular con la efectividad del sufragio"125).

Del movimiento armado surgió una "... Constitución revolucionaria en 1917 -con la cual se estableció- un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo"126), en el cual la responsabilidad presidencial es ante la Nación.

Ante las constantes revueltas y enfrentamientos de la nueva clase política, se hizo necesaria, bajo la dirección de Calles, la institucionalización del movimiento revolucionario en un partido político el cual canalizara todas las corrientes revolucionarias de acuerdo a los intereses nacionales. Con la novedad - que introdujo Calles, se ligó la expectativa política con la -- institucionalización del país "... de manera que no se viera ya en las reformas una simple promesa del sistema como tal, es decir, algo que debía venir como resultado necesario de la modernización de las instituciones"127).

124) DURAN, Leonel -Seleccionador-. LAZARO CARDENAS: IDEARIO POLITICO. Serie Popular Era/17. Segunda edición. Ed. Era. México. 1976. p. 345.

125) Ibid.

126) COSIO VILLEGAS, Daniel EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. Cuadernos de Joaquín Mórtiz. Decimatercera edición. Ed. Joaquín Mórtiz, S.A. México. 1981. p. 22.

127) CORDOVA, Arnaldo. ..Op. cit. p. 347.

La idea de crear un partido catalizador de las tensiones políticas nacionales ha subsistido a lo largo de todo el período de revolución institucional: "Votar por el Partido Revolucionario Institucional es reiterar, una vez más, la decisión de seguir haciendo la revolución por la vía de las instituciones" ¹²⁸⁾. La creación de un partido oficial tuvo entre sus objetivos primordiales, como Calles lo señaló en su informe al Congreso el 1º de septiembre de 1928, la urgencia de "... concluir ya con la etapa caudillista e iniciar la construcción de un mecanismo que permitiera resolver pacíficamente la sucesión presidencial. El nuevo partido constituía el primer paso" ¹²⁹⁾.

Para enfrentar el reto de hacer efectivas las aspiraciones de justicia y participación social del movimiento revolucionario, se requirió, antes de nada, una visionaria estructuración de las condiciones en las que se llevaría a cabo el ejercicio del poder político. "Es a Cárdenas a quien corresponde el mérito de haber construido, en sus términos esenciales y permanentes, el contrato social populista que ha consolidado la estabilidad política y social de México, en la que el Estado constituye el eje en torno del cual giran los más diversos intereses sociales.

128) INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES JOSE LOPEZ PORTILLO: SU PENSAMIENTO N° 2 Comisión Nacional Editorial. Partido Revolucionario Institucional México s/f. p 73

129) MEYER, Lorenzo "El Primer Tramo del Camino", en: Daniel Cosío Villegas HISTORIA GENERAL DE MEXICO T 4. Segunda edición El Colegio de México México. 1977. p 121

Tan sólo este hecho basta para que se tenga al General Cárdenas por el más audaz e inteligente estadista de la época postrevolucionaria. Cárdenas heredó a sus sucesores una organización política perfeccionada institucionalmente, en la que el caudillo y el poder personal habían encontrado definitivamente su tumba, y les heredó, sobre todo, una problemática de gobierno que incluye un trato directo con los grupos de obreros y campesinos" ¹³⁰⁾.

Estas acciones de Cárdenas llevaron a la reacción a calificarlo de socialista; sin embargo, lo que él buscó fue sentar las bases de un modelo político ajustado a la realidad del país. Ante los ataques de los enemigos de las causas populares resaltó que "... nosotros no estamos proponiendo el comunismo. Pero declaro que el comunismo será construido en este país cuando el pueblo lo quiera. No es una doctrina extraña a ningún pueblo; pero sólo cada pueblo puede decidir su destino" ¹³¹⁾.

En todo este proceso, Cárdenas tuvo la certeza de que la institución presidencial era el instrumento más adecuado y efectivo para el ejercicio del poder en México; su labor dignificó la función presidencial y la fortaleció con sus acciones. En

130) CORDOVA Arnaldo LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO. Serie Popular Era/15. Cuarta edición Ed Era. México 1975 p. 44

131) DURAN, Leonel. Op cit p. 98

ésto, valga un ejemplo: ante un ex-presidente de gran influencia política como lo fue Calles, Cárdenas resaltó la función -- presidencial: "... Cárdenas comienza su contestación -- a acusaciones callistas--, haciendo notar su "carácter de presidente - Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", e insiste repetidamente sobre ello durante su corta contestación: "El ejecutivo Federal está dispuesto a obrar con toda decisión" o "por ningún motivo el Presidente de la República permitirá excesos de -- ninguna especie" y finalmente expresa: "en el puesto que fui -- electo por mis conciudadanos, sabré estar a la altura de mi responsabilidad"¹³²). Con esta firme posición y la estructuración de

132) Citado de El Nacional: 14 de junio de 1935 por MEDIN, Tzvi IDEOLOGIA Y PRAXIS POLITICA DE LAZARO CARDENAS. Novena edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. Mexico. 1982 pp -- 69-70 También puede consultarse al respecto: BENITEZ, Fernando LAZARO CARDENAS Y LA REVOLUCION MEXICANA T III: El Cardenismo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México -- 1978 pp 28-47

Quando Cárdenas envía a su secretario particular, Luis I. Rodríguez, a anunciarle a -- Calles que ha pedido la renuncia a todo el Gabinete, anulando así la influencia callista, directa, en las secretarías de Estado, surgió una anécdota que refleja la trascendencia de la necesidad de que la persona que ocupa la Presidencia de la República tenga siempre la conciencia de su función, sacrificando sus intereses o afectos personales: Una vez que Luis I. Rodríguez regresó de Cuernavaca --Las Palmas--, ante Cárdenas recuerda que relató: " se retiraba --Calles-- y le dije ¿de mí no se despidió mi General?, y volvió desde la puerta hasta el centro del salón donde estaba yo junto a mi escritorio, y me dijo: "Perdóname licenciado no sé en que estaba pensando pero ya quisiera yo que el General Cárdenas tuviera muchos amigos de su condición". Y sirvió eso para volver a repetir otra vez su cariño, su amistad: a decir que él se iba a castigar solo y -- que usted lo conocía, que tenía 58 años de edad y que ahora de viejo no iba a ser hipócrita ni iba tampoco a cambiar de manera. Y si tuviera el deseo de combatirlo lo haría una y cien veces, pero no tiene ninguno, no tiene más que cariño y amor para usted, ni rabia, ni rencor, ni disgusto. Sus últimas palabras fueron: "Dígale usted a Cárdenas -- que le mando un fuerte abrazo, y que lo quiero mucho y lo querré toda la vida"; a lo -- que contestó el General Cárdenas: --"Es cierto, es cierto, no tiene usted idea de lo que me conmueven las palabras del General Calles, es cierto, es cierto". Esto sucedió en -- junio de 1935; el 9 de abril de 1936, el Presidente Cárdenas ordenó al General Rafael -- Navarro Cortina, Jefe de la Guarnición de la Plaza, comunicar al General Plutarco Elías Calles que debía salir del país al día siguiente. En sus apuntes Cárdenas concluyó: "Los que pasan por la primera magistratura del país no deben aspirar a representar mayor -- autoridad política que la que tiene constitucionalmente la responsabilidad presidencial. Sin embargo hay casos en que las sirenas, falsos amigos gritan "tú eres el rey" y --- ¡cuánta ceguera llegan a producir a los que se dejan adular!" PROCESO. LA SOMBRA DE -- SERRANO Segunda edición. Ed: Revista Proceso. México. 1981 pp. 83-88 y 98-99

los cuadros políticos, "... las instituciones políticas creadas por Cárdenas se convirtieron en el marco de la lucha política, siendo el respeto a la autoridad del presidente en turno la -- condición básica para el mantenimiento de la unidad y la paz - nacionales" ¹³³⁾.

Con estas bases, "la reforma agraria y el rompimiento con la - economía de enclave a través de un proyecto nacionalista van a constituir las principales metas del gobierno" ¹³⁴⁾ y para ello, se establecieron modelos económicos que abarcaron prolongados - períodos del tiempo postrevolucionario: de 1939 a 1958, promo-- viéndose un crecimiento con devaluación-inflación ¹³⁵⁾ y de 1959 a 1970 un crecimiento estabilizador ¹³⁶⁾. En esos treinta años - se promovió la sustitución de importaciones, alentando la indus-- trialización interna del país con la protección y promoción del Estado. Como resultado se obtuvo una amplia planta industrial - enfocada al mercado interno, cuya ineficiencia -- en una gran -- mayoría-- le vetó el acceso al mayor mercado del mundo: los --- Estados Unidos de América. "El sólo hecho de que una industria nacional se protegiese contra la competencia extranjera, ---

133) Op cit. p 224.

134) VILLARREAL, René EL DESEQUILIBRIO EXTERNO EN LA INDUSTRIALIZACION DE MEXICO: --- 1929-1975 --Un enfoque Estructuralista-- Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1976 p 37

135) Cfr . Op. cit p. 58

136) Cfr Op cit p 70

indicaba la existencia de una industria más eficiente en otra parte del mundo"¹³⁷⁾, aunque hay que considerar la necesidad de una protección inicial, necesaria para la industria naciente, que posteriormente desembocó en el deterioro de los niveles productivos.

Así las cosas, durante el sexenio 1970-1976 un nuevo modelo: de Desarrollo Compartido, enfrentó la desconfianza de una clase industrial acostumbrada a ser consentida y ya para el período 1976-1982 y la promoción de una Alianza para la Producción, México habría de encarar la verdadera cara de la industrialización nacional. Y es que a pesar de la aspiración gubernamental de que "... Estado y empresarios, ambos, deben estar en el mismo equipo"¹³⁸⁾, la realidad mostró nuevamente las posiciones encontradas entre los que buscan el beneficio colectivo y aquellos que aspiran al lucro personal.

Con este panorama cuyo resumen son las necesidades económicas de la población, parece reforzarse la idea de la conveniencia

137) CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos. LA DISPUTA POR LA NACION: PERSPECTIVAS Y OPCIONES DEL DESARROLLO. Tercera edición. Ed Siglo Veintiuno Editores. México. 1981. p. 91

138) INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES JOSE LOPEZ PORTILLO: SU PENSAMIENTO Op cit p. 144.

de un ejecutivo federal activo en el arbitraje económico, por lo que "se ha demostrado que el ciclo económico en México coincide con el ciclo político sexenal"¹³⁹⁾.

Del proceso político-económico resultó un sector agrario descapitalizado, debido al sacrificio al que se le sujetó en favor de la industria urbana.

Si bien es cierto que "la reforma agraria es una medida revolucionaria que transmite poder político, riqueza y posición social de un grupo de la comunidad a otro"¹⁴⁰⁾, también debe tenerse presente que "no hay nada tan alejado de la realidad como la idea simplista de que la agricultura atrasada responderá con grandes cambios en la productividad a la canalización de más crédito, o a un poco de asistencia técnica, o al otorgamiento de insumos mejorados, en forma tal que se resolverán los problemas referentes a la producción y al ingreso de la masa rural -- pobre"¹⁴¹⁾; ya que la reforma agraria demanda, a la vez, fuerza de trabajo, tecnología, recursos naturales, organización social

139) GARCIA ALBA, Pascual y SIERRA PUCHE, Jaime. CAUSAS Y EFECTOS DE LA CRISIS ECONOMICA EN MEXICO Serie: Jornadas Nº 104. El Colegio de México. México 1983. p. 19.

140) FLORES, Edmundo "La Teoría Económica y la Tipología de la Reforma Agraria", en: Edmundo Flores DESARROLLO AGRICOLA. El Trimestre Económico. Nº 1. Ed. Fondo de Cultura Económica México 1980 p. 308.

141) STAVENHAGEN, Rodolfo "El Campesinado y las Estrategias del Desarrollo Rural" Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos. Nº 19. El Colegio de México. México. 1977 - p. 6

de la producción; ingresos y niveles de vida que hagan atractiva la producción agrícola; de lo contrario, como ha sucedido en general, se configura un sector rural marginado y migrante --- hacia el espejismo urbano: "... buena parte de la migración dentro de México responde a un fenómeno de repulsión rural más que a uno de atracción urbana, y por otro lado, tenemos que la -- migración hacia los Estados Unidos se relaciona estrechamente -- con fenómenos de verdadera atracción" ¹⁴²⁾.

Dentro de este mosaico de grupos gobernados está también una -- clase media insegura y molesta, que refleja cotidianamente clamores de que todo está por acabarse, "... de que el hundimiento final de la sociedad está por llegar; porque hoy como ayer, para los hombres de la clase media, los asuntos públicos relacionados con la política siguen siendo sólo la expresión de la -- corrupción personal. Y el mundo político, aunque lo niegan, lo presienten cada vez más complicado, cada día más difícil de -- aprehender. Por eso se mueven, dentro del mundo político, con -- una sola certeza: la política es un sucio juego entre inicia--- dos" ¹⁴³⁾; pero esta posición es y no es producto original de la

142) NOLASCO A Margarita MIGRACION MUNICIPAL EN MEXICO: 1960-1970 T. I Ed de la Secretaría de Educación Pública / Instituto Nacional de Arte e Historia México 1979 p - 10

143) CAREAGA, Gabriel. MITOS Y FANTASIAS DE LA CLASE MEDIA EN MEXICO Cuadernos de Joaquín Múrtiz Octava edición Ed. Joaquín Múrtiz, S A. México, 1981 p 214

clase media: es, en la medida que la clase media enfrenta y ---
 sufre el estrangulamiento económico de los sectores productivos
 y, no es, en la medida que el contenido de su posición le es --
 reforzado desde fuera: "la ofensiva ideológica de la derecha -
 usa, como arma óptima, el catastrofismo. Nos movemos entre ca--
 tástrofes pero el catastrofismo es técnica que asume la resigna
 ción ante la suma de desastres y la vuelve mentalidad tradicio
 nal, desarrollo lógico de la desinformación (...), aterrar para
 inmovilizar, magnificar conflictos para minimizar la capacidad
 de acción y reflexión, usar la credulidad ante el rumor como -
 solución de continuidad de la pasividad ante el autoritaris----
 mo" ¹⁴⁴⁾.

Todo ésto, en su conjunto, responde a una ideología establecida
 desde el poder --denominada ideología dominante-- la cual recoge
 elementos y aspiraciones que al hacerlas propias surten efecto,
 a manera de creación de anticuerpos del sistema, permitiendo -
 una continuidad; pero, cuando un área de la sociedad presenta -
 una crisis, entonces las contradicciones se hacen evidentes ¹⁴⁵⁾.

En esta realidad, la persona del Presidente de la República equi
 vale al símbolo que guía, motiva y sanciona el poder político -

144) MONSIVAIS, Carlos "La Ofensiva Ideológica de la derecha", en: Pablo González Casanova
 y Enrique Florescano --Coordinadores-- MEXICO, HOY. Séptima edición. Ed. Siglo Veintiuno
 Editores México 1983. p 315.

145) Cfr SALDIVAR, Américo "Diferencias Ideológicas entre Obreros y Empleados", en: Humber
 to Muñoz et al --Compiladores-- MIGRACION Y DESIGUALDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE MEXICO -
 Ed Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-El Colegio de México. México. 1981.
 p. 193

nacional. "El Presidente resulta ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados de las comunidades municipales y estatales"¹⁴⁶⁾. El cuenta, como posibilidad de reacción oportuna, con un poder político ilimitado; con la salvedad —y posiblemente en esto radica el equilibrio del régimen— de que no puede hacer uso ilimitado de él, teniendo una realidad jurídica por límite. "Las facultades del Presidente coinciden con los poderes reales del caudillo, pasando de un poder de hecho a un poder institucionalizado como presidencialismo constitucional"¹⁴⁷⁾.

Las características del presidencialismo mexicano parecen estar bien identificadas por el doctor Jorge Carpizo¹⁴⁸⁾, quien observa en el Presidente de la República: al jefe del partido político dominante, "... partido de estructura corporativa, con facultades muy menguadas como tal, que a veces se reducen a simple coordinación"¹⁴⁹⁾, lo cual influye en el poder legislativo al estar formado éste, en su gran mayoría, por miembros de ese partido, lo que le debilita ante el ejecutivo en un sistema que exige disciplina partidista¹⁵⁰⁾.

146) COSIO VILLEGAS, Daniel . .Op. cit p. 26.

147) CORDOVA, Arnaldo Op cit. p. 53.

148) CARPIZO, Jorge Op cit. pp. 25-26.

149) CORDOVA, Arnaldo "La Política de Masas y el Futuro de la Izquierda", en: Pablo González Casanova y Enrique Florescano. . . Op. cit. p. 387

150) "Que importante para mí es la lección de lealtad, de amistad y de disciplina" INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES. JOSE LOPEZ PORTILLO: SU PENSAMIENTO
Op cit p 75

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está -- compuesta principalmente por personas que conservan una posi--- ción de observadores del desarrollo de la política nacional.

El Presidente tiene un alto grado de influencia en la economía al manejar una gran cantidad de recursos económicos en la federación. Tiene una influencia determinante en los asuntos internacionales y sobre el ejército institucionalizado. Cuenta además con un elemento psicológico de aceptación por parte del - pueblo, sobre el cual ejerce una completa supremacía política.

Citando a J.J. Trias¹⁵¹⁾, Carpizo señala que De Gaulle pugnaba por un Presidente capaz de lograr por encima "... de las contin^ugencias políticas (...) un arbitraje nacional que hiciera valer la continuidad en medio de las combinaciones"; en México, esta - aspiración se ha logrado.

Técnicamente, el Congreso de la Unión tiene control sobre los - actos presidenciales, sobre todo en materia económica y la --- Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido un papel - digno y con cierto grado de autonomía que le ha permitido fre-- nar los excesos administrativos del gobierno¹⁵²⁾.

151) CARPIZO, Jorge Op cit p. 27

152) Cfr BURGGA O, Ignacio DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Quinta edición. Ed Porrúa, México 1984 p 800

El funcionamiento del sistema político mexicano se basa en el cumplimiento de reglas¹⁵³⁾ políticas de comportamiento y lealtad, exigidas a los participantes en la práctica administrativa diaria lo cual les educa y "aclimata", otorgándoles una sensibilidad política para ascender y mantenerse en los diversos niveles que el poder político les ofrece según su capacidad, formándose así la llamada "familia revolucionaria"¹⁵⁴⁾.

Hasta aquí dejamos indicados algunos rasgos del presidencialismo mexicano, sólo para finalizar señalaremos que algunas veces, sobre todo por motivos de exposición académica, suele compararse el cargo de Primer Ministro inglés con el del Presidente en América. De estas comparaciones se derivan semejanzas y diferencias.

Los dos ocupan puestos de máximo poder en sus respectivas naciones; los dos funcionan en régimen de democracia, bajo la responsabilidad de la voluntad pública; es más, los dos alcanzan la posición que ocupan por elección popular.

153) Para un listado de estas reglas puede verse a: SMITH, Peter H. LOS LABERINTOS DEL PODER: EL RECLUTAMIENTO DE LAS ELITES POLITICAS EN MEXICO (1900-1971). El Colegio de México México. 1981 pp. 290-321

154) Una visión particular de la nueva clase surgida del movimiento revolucionario puede encontrarse en: SILVA HERZOG, Jesús CUATRO JUICIOS SOBRE LA REVOLUCION MEXICANA SEP/80/1 Ed Fondo de Cultura Económica. México 1981. p 30.

Los dos enfrentan responsabilidades aún mayores en épocas de crisis.

Ahora bien, el Presidente es a plazo fijo, el Primer Ministro no; se descubren poderes más limitados y prescritos en la Constitución para el caso del Presidente; pero, ha de entenderse que el Presidente es Jefe del Gobierno de manera general y ente ra, aunque formalmente sólo es de una de las tres grandes ramas coordinadas en que se divide el gobierno¹⁵⁵⁾.

A continuación centraremos nuestra atención en un aspecto muy concreto de las formas de gobierno analizadas en esta apartado.

3. Naturalezas Constitucional, Política y Administrativa del Ministro y del Secretario de Estado.

En las dos formas de gobierno analizadas en el punto anterior, hemos venido refiriéndonos a la existencia de ciertos colaboradores gubernamentales denominados ministros, en la organización parlamentaria, o secretarios de Estado, en el régimen presidencial. Sin significar esta -

155) Cfr. ZINK, Harald . . . Op. cit. p. 95

identificación, entre el régimen y el nombre del colaborador, una ---- regla de observancia estricta, nosotros la utilizaremos, apegándonos a la práctica común de este criterio.

Teniendo en mente estas consideraciones, nos interesa ahora resaltar - la función del ministro y del secretario de Estado, en sus respectivos regímenes, con el fin de establecer elementos distintivos que nos permitan inducir conclusiones relativas al refrendo de los actos del ejecutivo por uno y otro colaborador.

El origen de estos colaboradores lo encontramos en las organizaciones monárquicas medievales, cuando los reyes fueron rodeándose de consejeros que recibieron el nombre de cancilleres, con funciones diversas, - cuya principal finalidad era el apoyo y auxilio al gobierno.

Tanto el vocablo Ministerio como ministro "... derivan del latín ---- "ministerium", que equivale a gobierno del Estado. Su origen también - lo remontan los historiadores a los siglos XVI y XVII en Francia, donde el monarca designaba Primer Ministro al Jefe de la Administración. En Inglaterra, a partir de la consolidación del Parlamento, también se habló de Ministros de la Corona"¹⁵⁶⁾.

156) ACOSTA ROMERO, Miguel TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Cuarta edición Ed Porrúa México 1984 p. 89.

3.a. El Ministro en el Régimen Parlamentario.

Para desarrollar este apartado nos es necesario remitirnos a la experiencia práctica del régimen parlamentario para analizar en él la función del ministro el cual, al trasladarlo posteriormente a una nueva forma de gobierno, se convirtió en secretario de Estado.

En Gran Bretaña los vastos poderes de la Corona se instrumentan por medio del Gabinete, como órgano administrativo; por los ministros y sus subordinados de los departamentos ejecutivos y organismos afines; por el servicio civil de carrera y, por el Consejo Privado.

El Consejo Privado tiene un carácter honorífico; es convocado completo sólo cuando se corona un nuevo monarca o excepcionalmente, cuenta con unas cuantas funciones sobresalientes, por ejemplo: tiene varios comités importantes como el de Investigación Científica e Industrial; el de Investigación Médica; el de Investigación Agrícola, entre otros.

Podemos inferir entonces que la carga del gobierno está en los ministerios, el Gabinete y en el personal de cada una de sus -- dependencias.

Se han distinguido los Ministerios en cuanto a su composición y en cuanto a sus funciones¹⁵⁷⁾.

El Ministerio se integra por dignatarios de la Corona que pertenecen al Parlamento y responden directamente ante la Cámara de los Comunes, desempeñando una función apoyada continuamente por una mayoría de dicho organismo.

Los ministros son funcionarios de la Corona e intervienen directamente en la política gubernamental, sujetando el control de su realización.

Se han identificado cuatro categorías de ministros¹⁵⁸⁾: a) los jefes de departamentos ejecutivos --canciller del tesoro; secretario de Estado para asuntos exteriores; ministro de defensa; -- el lord canciller; el ministro de educación y, el ministro de -- trabajo y el del servicio nacional--; b) los altos funcionarios del Estado que no están a cargo de departamentos --el lord ---

157) Cfr ZINK, Harold Op cit. p 78.

158) Ibid.

presidente del consejo y el lord del sello privado—. Como son - funciones nominales se les denomina "ministros sin cartera"; - c) los subsecretarios parlamentarios y otros ministros de categoría inferior —miembros jóvenes del partido mayoritario, en - proceso de formación política—. Los subsecretarios parlamenta-- rios —que hay uno o más en cada departamento—, son voceros de - éstos en la Cámara de los Comunes, cuando el jefe del departa-- mento es miembro de la de los lores; d) los funcionarios de la casa real —tesorero, contralor y vicechambelán, que tienen aún el carácter político y por ello se les considera como ministros. Así, el número de ministros fluctúa y siempre es considerable.

El Gabinete se integra por miembros del Ministerio invitados -- por el Primer Ministro —que es Presidente del Ministerio y del Gabinete a la vez—, a incorporarse a su tarea de "aconsejar al rey en lo referente al gobierno del país".

Los miembros del Gabinete no tienen cargo en cuanto tales, sólo es un ministro que asiste a las sesiones del Gabinete a pe-- tición del Primer Ministro. De esta forma, todos los miembros - del Gabinete son ministros pero, no todos los ministros son -- miembros del Gabinete. Es por ésto que hay "ministros del --- Gabinete".

La elección de los miembros del Gabinete por parte del Primer - Ministro se ve ajustada por algunos principios que rigen la función administrativa pública de la Gran Bretaña. Algunos minis--tros ocupan puestos de tal importancia y por tantos años que se convierten en miembros casi vitalicios del Gabinete. El Primer Ministro también considera el peso político de éste o aquél ministro, la estrategia del Partido, la importancia del departa--mento, entre otras cosas.

Hay ministerios que nunca se excluyen del Gabinete: el can-----ciller del tesoro; el secretario de asuntos exteriores; el mi--nistro de defensa; el secretario del interior, son algunos de - ellos.

El número de miembros del Gabinete no es fijo, pero se ha consilderado a 16 como los miembros idóneos en el Gabinete.

Los ministros tienen la responsabilidad de la función que desemñan. Los miembros del Gabinete tienen además la responsabili--dad colectiva de ser miembro de éste. Delibera en grupo, toma - decisiones políticas, coordina y en general "dirige y preside" el gobierno; además, tienen un especial prestigio dentro de su partido.

El Ministerio como tal nunca se reúne; el miembro del Gabinete delibera y asesora; el Consejo Privado decreta y, el ministro - ejecuta en su esfera de competencia. Estas tres actividades han de distinguirse, aunque hay ocasiones en las que el miembro del Gabinete, el consejero privado y el ministro son una misma persona.

El Gabinete y el Ministerio subsisten o caen juntos.

El primer paso para formar un Ministerio y un Gabinete nuevos - es nombrar un Primer Ministro porque éste selecciona a los demás. Ya habíamos señalado que el título de Primer Ministro lo - recibió por primera vez Sir Robert Walpole, primer lord del tesoro, en boca de sus enemigos políticos, quienes criticaban su conducción gubernamental.

El rey designa al Primer Ministro y ante aquél dimite junto con sus colegas.

Bajo el sistema bipartidista, el Primer Ministro surge del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes.

Sólo dos casos dan plena libertad al rey para nombrar un Primer Ministro: a) cuando, requiriéndose un nuevo Ministerio, el Partido mayoritario en la Cámara de los Comunes no tiene líder y, b) cuando no hay partido mayoritario en la Cámara de los Comunes y se hace necesaria la formación de una coalición¹⁵⁹⁾.

El recién nombrado Primer Ministro elabora una lista de los demás ministros, la cual regularmente tiene asegurado el asentimiento real. En este procedimiento, el Primer Ministro observará la línea de su partido político, elaborando la lista bajo el criterio de solidaridad de Partido. Esta es considerada una prueba política de gran trascendencia para el Primer Ministro¹⁶⁰⁾.

Todos los ministros han de pertenecer a una de las dos Cámaras del Parlamento —regularmente a la de los Comunes—. Un ministro que no es miembro del Parlamento es algo excepcional, guardando la calidad de situación temporal, ya sea canalizándose hacia una elección especial a la Cámara de los Comunes o por nombrarle par del reino o por cualquier otra circunstancia en un período breve. Lo que se hace frecuentemente, en estos casos, es

159) Cfr Op cit p 82

160) Hay quienes han asegurado que el nombramiento de los ministros responde a la sensibilidad política del Primer Ministro. Attlee afirmó que los especialistas son muchas veces los peores ministros: "Nunca di un puesto a un hombre, si ese hombre creía conocer bien el puesto" Op cit. p. 87.

un convenio con alguno de los miembros de la Cámara de los Comunes, el cual le cede su escaño y a cambio recibe un premio político en un puesto público relevante o un título nobiliario.

Actualmente el Acta de Ministros de la Corona ofrece un sueldo al cargo de "Primer Ministro y Primer Lord del Tesoro", pero -- puede a la vez ocupar otro puesto; tiene poco trabajo administrativo y es difícil que busque ocupar otro cargo aunque, por ejemplo, el Primer Ministro Churchill ocupó el ministerio de la defensa durante la segunda guerra mundial¹⁶¹⁾.

El periódico oficial del gobierno británico hace el anuncio formal de los nombramientos. Los nombres de los miembros del Gabinete no se anuncian en éste, pues se integra de invitados informales, con excepción de los que forman parte del Gabinete y no tienen "cartera".

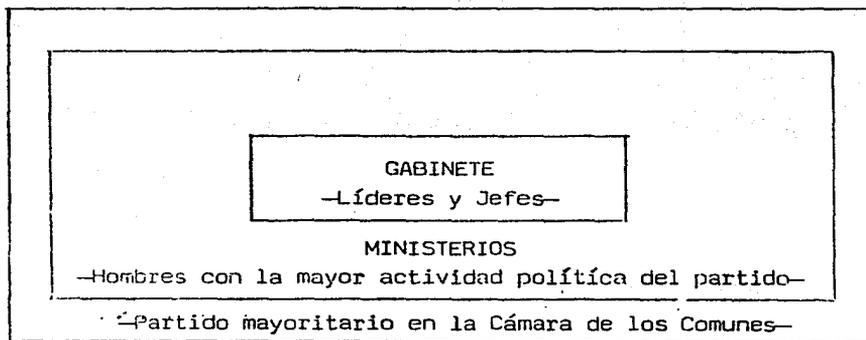
El Gabinete representa en Gran Bretaña el centro político. Es la unión de los órganos ejecutivo y legislativo y es el instrumento principal de acción y coordinación del ejecutivo en el gobierno. Los ministros desarrollan administrativamente las decisiones del Gabinete, aunque las instrucciones directas a --

161) Ibid

los funcionarios no derivan del Gabinete. Por autoridad propia, los ministros de éste no pueden dar órdenes ni consignas a -- nadie.

El Gabinete prepara el discurso desde el trono, dando a conocer el programa legislativo; representa el apoyo necesario para -- cualquier proyecto de ley que aspire a ser promulgado. Sus -- conexiones con el Parlamento le hacen gozar de gran influencia y poder.

La estratificación del gobierno británico, en el sentido de que los miembros del Gabinete han de ser ministros y todos éstos, a la vez, miembros del Parlamento, puede graficarse de la --- siguiente manera¹⁶²⁾:



A pesar de lo común del nombre de Primer Ministro en el gobierno británico, este cargo no había estado formalmente establecido; es más, sus funciones aún no están del todo definidas. En 1937 se le dio carácter legal al cargo en el Acta de los Ministros de la Corona al fijarle, con el nombre de Primer Ministro, un sueldo. Anteriormente se le ligaba al cargo de lord primero del tesoro. La legislación sólo regularizó una práctica existente.

El Primer Ministro tiene la categoría de primero entre pares. En el Ministerio y en el Gabinete tiene una función clave, aunque a veces no sea la personalidad más destacada. Tiene a su cargo la selección de sus ministros y ejerce una vigilancia general sobre sus actividades; preside reuniones y consejos de Gabinete. Exhorta, aconseja, instruye y amonesta; concilia, se impone y obliga. Políticamente cuida de presentar al Gabinete --aún dividido-- como un frente sólido ante el Parlamento y la comunidad política en general. Las destituciones que el rey efectúa por consejo del Primer Ministro son anunciadas por éste en calidad de vocero¹⁶³⁾.

163) Cfr Op cit .p. 93 .

El Primer Ministro representa el canal de comunicación entre el Gabinete y el monarca. Todo ministro jefe de un departamento - tiene acceso a entrevistarse con el rey, pero ésto es raro; es el Primer Ministro quien le informa de la marcha del gobierno.

Ante el Parlamento representa a todo el Gabinete; informa de la política gubernamental; de los proyectos de ley más importantes y en momentos políticamente cruciales, lleva el peso del debate.

Existen dentro del Gabinete algunos comités formados por los -- mismos miembros de aquél y a veces, por otras personas: minis-- tros a cargo de departamentos no pertenecientes al Gabinete.

Los comités no tienen estructura fija y no se hace pública la lista de ellos, aunque frecuentemente son referidos en el dis-- curso oficial. Tienen carácter consultivo; investigan e infor-- man y se han convertido en característicos del sistema de ---- Gabinete.

Las sesiones del Gabinete se dan una o dos veces por semana, - procurando no obstruir las reuniones del Parlamento cuando éste está reunido. El primer Ministro puede convocar a reuniones -- especiales¹⁶⁴⁾.

164) Cfr Op. cit. pp 96-97

Así, en el régimen parlamentario, el ministro tiene constitucionalmente la pertenencia al Parlamento, ante el cual responde; - políticamente es dignatario de la Corona y administrativamente tiene las funciones de "aconsejar al rey en lo referente al - gobierno de su país" y ejecutar las decisiones en el ámbito de su competencia.

Ahora bien, con el único propósito de completar el panorama descrito relativo al ministro, incidentalmente nos referimos al -- papel de éste en el régimen soviético el cual, formalmente, presenta una organización gubernamental de corte parlamentario, -- por lo que las características señaladas en el párrafo anterior se cumplen también para este caso, con la salvedad de que la - organización gubernamental y el Estado mismo no están referidos a una Corona sino a un "proletariado" y a un "pueblo trabajador".

En la URSS el Consejo de Ministros es el llamado en otros tiempos Consejo del Pueblo o Sovnarkom, representando el órgano ejecutivo y administrativo superior del poder del Estado.

Es responsable ante el Soviet Supremo de sus decisiones, de las cuales debe rendirle cuentas.

Los miembros del Consejo de Ministros se eligen formalmente por el Consejo Supremo en sesión conjunta o por el Presidium. Se parece, al menos formalmente, mucho al Gabinete británico.

Sin embargo, es el Partido Comunista el del verdadero control. El Consejo de Ministros es el que elabora proyectos legales y toma la iniciativa en la mayor parte de los asuntos, representando el guía administrativo del Soviet Supremo, pero bajo el control y la vigilancia del Partido.

En la USS hay dos tipos de ministerios: a) los Ministerios de Toda la Unión: con jurisdicción federal y, b) los Ministerios de las Repúblicas de la Unión, que sirven para distribuir autoridad entre las localidades¹⁶⁵⁾.

Los Ministerios de Toda la Unión son regularmente de la rama industrial. Los ministerios de relaciones exteriores y defensa eran de este tipo pero Stalin los trasladó a los del segundo grupo para así reclamar varias representaciones en la ONU. Los del segundo grupo tienen carácter de coordinadores.

Existen también miembros del Consejo de Ministros sin ministerio; por ejemplo, en el área de planeación. También hay miembros sin voto; por ejemplo, los asesores.

¹⁶⁵⁾ Cfr Op cit p 782

El presidente del Consejo de Ministros se llama "premier" o -- "Primer Ministro"; equivalente al Primer Ministro inglés; al - Premier francés o al Canciller alemán occidental. Regularmente lo ocupa uno de los dirigentes del PCUS. Cuando este cargo lo - ocupa un líder muy importante del PCUS --el caso de Stalin--, la correlación entre Partido y Gobierno es completa.

La misión del Consejo de Ministros es doble: en grupo discute y adopta la política ejecutiva, dirigida por el PCUS. Sus miem---bros son jefes de numerosos departamentos administrativos. Se - reúnen con su presidente, el cual puede tener a su vez un ministerio. Sus sesiones son secretas.

Como grupo tiene muchas responsabilidades: prepara e inspecciona el presupuesto del gobierno central; vigila los sistemas de crédito y moneda; supervisa la defensa nacional y el orden interior; tiene autoridad general en relaciones exteriores; designa organismos y comisiones diversas; puede dejar sin efectos las - acciones de las Repúblicas Constituyentes si son contrarias al gobierno central; coordina todos los organismos administrativos de la URSS e inicia e influye decididamente la mayor parte de - las leyes¹⁶⁶⁾.

166) Cfr. Ob. cit. p. 784.

Hasta aquí dejamos expuesta la función del ministro en el sistema parlamentario. Ahora, a continuación, veamos la función del puesto equivalente en el régimen presidencial; éste es, del secretario de Estado en la otra forma de gobierno que hemos venido analizando; aprovechando, a la vez, ciertos puntos de referencia expuestos en este inciso.

3.b. El Secretario de Estado en el Régimen Presidencial.

En el régimen presidencial, la Secretaría de Estado es un órgano superior administrativo de cada una de las ramas de la administración pública, con dependencia directa de la autoridad superior del Presidente de la República, para la realización -- en sus distintos niveles-- de la función gubernamental ejecutiva.

En México, a los titulares de estas dependencias del Gobierno se les denomina constitucionalmente secretarios del Despacho¹⁶⁷⁾,

167) En Argentina se llaman ministros secretarios; en Bolivia, ministros de Estado; en Colombia, ministros de despacho; en Honduras, ministros secretarios de Estado; en Venezuela, ministros de despacho ejecutivo. Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. .Op. cit. p 89 Respecto a la denominación constitucional en México de este colaborador del Presidente de la República véase, el artículo 91 constitucional. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Colección Porrúa Septuagésimosexta edición. Ed. Porrúa. México -- 1984 p 74

con la calidad de colaboradores del Presidente y con igualdad - de rango entre ellos. Tienen a su cargo la dirección general de la unidad político-administrativa que les es conferida; por -- ende, es el jefe de esos servicios administrativos, detentando las facultades jurídicas relacionadas con su función.

El secretario de Estado "es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, con el cual acuerda y es subordinado jerárquico, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado"¹⁶⁸⁾.

El nombre de "secretario de Estado" apareció en Inglaterra como "principal secretary of State" bajo el reinado de Isabel I. -- La denominación de "secretario del Despacho" deriva de la Constitución española de 1812.

En México, constitucionalmente, las Secretarías de Estado aparecen en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en cuyo artículo 134 se establecieron tres secretarios: de -- Guerra; Hacienda y, Gobierno¹⁶⁹⁾.

168) SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. T I. Decimasegunda edición. Ed. Porrúa - México 1983 p. 525

169) Cfr. MADRID HURTADO, Miguel de la "División de Poderes y Formas de Gobierno en la --- Constitución de Apatzingán", en: PUBLICACIONES DE LA COORDINACION DE HUMANIDADES ESTU DIOS SOBRE EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN UNAM. México 1964 p. 521 y 524

La influencia de la Constitución de Cádiz en este sentido fue - mayor a la idea norteamericana -derivada de Inglaterra- de nombrar como "Departamentos" y "jefes de Departamentos" a los -- colaboradores directos del ejecutivo federal a cargo de las dependencias administrativas de éste. A propósito de esto, "la - rama ejecutiva cuenta -en los Estados Unidos de América- con -- doce grandes departamentos: Estado -Asuntos Extranjeros-; Tesorería; Defensa -que comprende Ejército, Armada, Fuerza Aérea y el Cuerpo de Infantería de Marina-; Justicia; Correos; Interior; Agricultura; Comercio; Trabajo; Salubridad, Educación y Bienestar; Vivienda y Fomento Urbano, y Transporte"¹⁷⁰⁾, sin representar el alto cuerpo elaborador de la política, ya que el Presidente confía más en sus asesores fuera del grupo "ministerial" localizados en la Oficina Ejecutiva del Presidente -equiparable al Consejo Privado inglés-. Los Departamentos tienen igualdad - de rango ¹⁷¹⁾.

En la estructura constitucional del Estado mexicano, las Secretarías de Estado son órganos político-administrativos. "Este -- concepto fue el que se expresó en el Congreso Constituyente de 1917: "Para el desempeño de las labores del ejecutivo necesita

170) CALDWELL, Gaylon L. TEORIA Y PRACTICA DEL GOBIERNO ACTUAL DE LOS ESTADOS UNIDOS Ed. Diana. México. 1972. p. 239.

171) Cfr. FERGUSON, John H. et al: THE AMERICAN FEDERAL GOVERNMENT. Duodécima edición. Ed. McGraw-Hill Book Company. Estados Unidos de América. 1973. p. 379.

éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del poder ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando - (...) promulga una ley; meramente administrativas, referentes a un servicio público (...). De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del ejecutivo, y son unos aquellos - que ejercen atribuciones meramente políticas; o, cuando menos - políticas y administrativas; son los otros los que administran un servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política (...), al grupo de órganos políticos o políticos-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado"¹⁷²⁾; al grupo de órganos meramente administrativos o administrativos-políticos, si valiera la expresión, pertenecen los Departamentos.

El Presidente de la República tiene, como facultad exclusiva, - la libertad de nombrar y remover a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en su calidad - de colaboradores en la toma de decisiones del ejecutivo federal.

172) Citado por SERRA ROJAS, Andrés. .. Op. cit p. 526.

En el nombramiento, función y remoción de estos servidores públicos no tiene ingerencia el Congreso y ante él no tienen responsabilidad, por lo que no puede censurarles a manera del régimen parlamentario. La relación es sólo con quien los designó; - son subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden unipersonalmente ante él y no son considerados ni - responsables ante el pueblo¹⁷³⁾.

Dada la organización del gobierno del Estado federal mexicano, la administración pública centralizada está integrada por la -- Presidencia de la República; las Secretarías de Estado; los -- Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la -- República. En ella, por disposición legal¹⁷⁴⁾, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tienen igual rango sin que exista, entre ellos, preeminencia alguna.

En su origen, como ya se expuso, el Departamento Administrativo era mero prestador de servicios y auxiliar técnico del ejecutivo, su titular; pero actualmente tiene, en su área de competencia, una misma incidencia político-administrativa, sin que por

173) Entrevista a Fidel Velázquez. Periódico Excelsior Martes 24 de Junio de 1986 p. 1-A

174) Cfr. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Artículos 1 y 10. Colección -- Porrúa Decimacuarta edición. Ed. Porrúa. México. 1985. pp. 2 y 9. Publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976

ello se haya perdido la idea de que el titular de un Departamento Administrativo es un agente del poder ejecutivo. Técnicamente es un servidor administrativo, sin requisitos legales para ocupar el cargo —a diferencia del secretario del Despacho— y con atribuciones políticas como la participación en la suspensión acordada de garantías, el refrendo ministerial o el informe -- anual al Congreso¹⁷⁵⁾.

Los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República y en la esfera competencial de su unidad político-administrativa formulan los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del mismo Presidente.

Constitucionalmente se exige que para la observancia de los -- reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del ejecutivo federal, deberán ir firmados por el secretario de Estado o por el jefe -- del Departamento Administrativo respectivo al asunto de que se trate y si es competencia de varios colaboradores, entonces todos ellos habrán de firmar.

175) Cfr. BURGOA D., Ignacio Op cit p 792

Ahora bien, hay que subrayar que el titular de las facultades del poder u órgano ejecutivo federal es el Presidente de la -- República como Jefe de la Nación y tanto él como los secreta-- rios de Estado no tienen una personalidad jurídica diferente. - "Los secretarios de Estado no tienen una personalidad jurídica distinta a la administración pública. Es la ley la que determina la esfera de competencia del servidor y la forma de ejercerla" 176).

Al referirnos a los secretarios de Estado y jefes de Departamen-- tos Administrativos, estamos aludiendo a colaboradores inmedia-- tos y directos del Presidente de la República y al hablar de la calidad de colaboradores, habremos de tener presente el signifi-- cado literal de la función: coopera subordinadamente con la fun-- ción del ejecutivo federal, cuya titularidad corresponde al Pre-- sidente de la República. Por ésto, "todo acto de una Secretaría de Estado es de la responsabilidad del poder ejecutivo" 177), -- entrañando un principio de unidad del poder ejecutivo y los se-- cretarios de Estado: "... Gabino Fraga sostiene que (...) "los actos de un secretario de Estado no pueden jurídicamente ser -- revisados en la vía jerárquica por el Presidente de la -----

176) SERRA ROJAS, Andrés Op. cit p. 529.

177) Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit p 529 del Semanario Jurídico de la Federación. T 35 V época p 1904.

República, porque falta esa jerarquía desde el momento en que - el acto del secretario es acto del Presidente"¹⁷⁸⁾.

El artículo 90 constitucional¹⁷⁹⁾ establece que los negocios -- del orden administrativo de la federación estarán a cargo de -- las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Así, dan trámite y resolución a los asuntos de su competencia. Pueden delegar, a su personal subalterno, facultades que no --- estén señaladas por la ley o el reglamento interior respectivo como privativas del titular.

Para cumplir sus funciones, tienen a su mando un personal administrativo; emiten decisiones particulares; representan al Estado -- como persona moral-- en los casos que conciernen a la dependencia a su cargo; tienen la calidad de autoridad administrativa y en su caso, de autoridad responsable; pueden representar -- al Presidente de la República en los juicios de amparo cuyo -- asunto afecte a su dependencia, según la distribución de competencia; siguen los lineamientos financieros y económicos ----

178) BURGOA O , Ignacio DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Cuarta edición. Ed Porrúa México 1982 pp 765-766

179) Cf: CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ...Op. cit p. 74

señalados por el Presidente de la República, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las demás limitaciones legales -- existentes; en el período de sesiones ordinarias, enteran al -- Congreso de la Unión de la situación imperante en su dependen-- cia y han de informar, en caso de que cualquiera de las Cámaras del Congreso los cite, para aportar elementos de juicio a la -- discusión de una ley o cualquier negocio de su competencia.

Vislumbrando el amplio panorama competencial de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, se puede percibir la influencia política ejercida por los titulares de éstas unida-- des del ejecutivo federal, ya que colaboran y comparten, tácti-- camente, con el Presidente de la República la dirección políti-- ca de la Nación¹⁸⁰⁾; a través del refrendo se vinculan a la res-- ponsabilidad presidencial de dirección. Los secretarios de Esta-- do y los jefes de Departamentos Administrativos elaboran los -- proyectos de los actos del ejecutivo; una vez aprobados por -- éste, se entienden emanados del Presidente de la República y -- mediante el refrendo se enlazan garantizando, entre otras cosas, su cumplimiento¹⁸¹⁾.

180) Cfr SERRA ROJAS, Andrés ..Op. cit. pp. 527-530.

181) Cfr BURGOA O , Ignacio. Op. cit p. 767.

Los servidores públicos referidos —secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos— no pueden recibir delegada la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Só lo preparan y refrendan, en su momento, los reglamentos.

En caso de existir duda de la competencia de estos servidores, el Presidente de la República resolverá —atendiendo a la ley—, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Entre los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos no hay jefatura de Gabinete, como se da a llamar al -- conjunto de ellos. La jefatura corresponde, individualmente, al Presidente de la República. Y es individualmente porque, en -- principio, no sesionan conjuntamente —en Gabinete— como un organismo.

Como auxiliares del Presidente de la República, tienen funciones de coordinación conjunta como la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, integrada por los secretarios de Programación y Presupuesto; de Hacienda y Crédito Público y, de la Contraloría General de la Federación, en la cual no se permiten representantes suplentes. Su fin es cuidar de las decisiones de gasto público y su financiamiento, hacer congruentes las ----

finanzas públicas y prever y observar la incidencia del gasto público en la actividad económica nacional. Para ésto, cuenta con el auxilio del personal técnico-administrativo de las Secretarías de Estado miembros.

Un importante ejemplo de colaboración conjunta secretarial en el ejecutivo federal mexicano es la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, la cual coordina la tarea que involucra varias dependencias del ejecutivo federal.

Están bajo el mando del ejecutivo al cual le informan, asesoran y apoyan técnicamente en la materia de su competencia. Así surgen los Gabinetes Especializados como instancias presidenciales de coordinación para cumplir políticas y programas del gobierno federal.

Los Gabinetes Especializados en este caso son: a) de economía, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y -- Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación; de Comercio y Fomento Industrial y, del Trabajo y Previsión Social; b) de asuntos agropecuarios, donde se localizan las Secretarías de Agricultura y Recursos --

Hidráulicos; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y - Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación; de --- Comercio y Fomento Industrial y, de la Reforma Agraria; c) en el Gabinete Especializado del sector salud encontramos localizadas a la propia Secretaría de Salud; a la de Programación y Presu-- puesto; a la de la Contraloría General de la Federación y, a -- otros organismos de rango administrativo inferior o distinto, - como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Tra-- bajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo - Integral de la Familia y, d) el relativo al comercio exterior, formado por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fo-- mento Industrial; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Cré-- dito Público; de Programación y Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación y, de Energía, Minas e Industria --- Paraestatal.

Puede observarse que se agrupan de esta manera con el propósito de coordinación y asesoría a la labor del ejecutivo federal, -- habiendo Secretarías de Estado que aparecen en más de un Gabinete y otras que no aparecen como por ejemplo la Secretaría de -- Gobernación. El ejecutivo puede, mediante un acuerdo al respecto, establecer los Gabinetes Especializados que considere necesarios. Su carácter es técnico, no político, a manera de los --- comites parlamentarios.

Los acuerdos del ejecutivo federal en el seno de los Gabinetes - Especializados son prioritarios en la operación de cada una de las dependencias y entidades participantes.

Cada Gabinete tiene un secretariado técnico y hay una Dirección General que los coordina. El titular de esta Dirección General depende del jefe del ejecutivo federal.

Así, los secretarios de Estado funcionan en Gabinetes con la calidad de asesores técnicos del Presidente de la República.

Nosotros consideramos que el carácter político de los multicitados colaboradores presidenciales se definió terminantemente durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río. Ante las presiones políticas al gobierno del General Cárdenas por parte del grupo Callista, Cárdenas aceptó "... la renuncia colectiva que le presentaron los señores ministros que integraban su gabinete, así como de los jefes de Departamentos (...), seguramente para confiar esas comisiones a amigos bien probados del grupo - cardinista"¹⁸²⁾; porque, al nombrar titulares a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos se pretendió -----

182) PROCESO LA SOMBRA DE SERRANO. ...Op. cit. p 95. Cabe aclarar que técnicamente no --- reciben el nombre de ministros.

"... formar un equipo de amigos personales del señor Presidente, figuras perfectamente reconocidas y aplaudidas en el país por su ejecutoria revolucionaria"¹⁸³⁾.

El carácter político del secretario de Estado está dado por los requisitos personales para ocupar el cargo, marcados por el -- artículo 91 constitucional¹⁸⁴⁾, de ser ciudadano mexicano por -- nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años como mínimo de edad.

Además, estos servidores públicos se integran a uno de los poderes de la Unión: al ejecutivo, como funcionarios políticos de -- colaboración; tienen relación con otras entidades públicas; están obligados constitucionalmente a informar al Congreso del -- estado que guardan sus ramos; pueden ser citados por alguna de las Cámaras de éste; refrendan y forman parte del cuerpo colegiado que decreta la suspensión, total o parcial, de las garantías del gobernado; además de que el encargo en cuestión entraña, en sí, una proyección política del titular a nivel nacional¹⁸⁵⁾.

183) Op cit p 96

184) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS . . . Op. cit p. 74.

185) Cfr CUADRAGESIMA SEXTA LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. DERECHOS DEL PUEBLO -- MEXICANO T VII Art 90 Constitucional. Ed. de la Cámara de Diputados. México 1967. p. 575

Administrativamente, son jefes de las unidades de las que son titulares; administran su unidad en todos los aspectos: designando personal de confianza, administrando bienes de la dependencia, cumpliendo los ordenamientos jurídicos del ramo y sujetándose al orden jurídico, reglamentos administrativos; reglamentos interiores; circulares; oficios; acuerdos; decretos y, órdenes del Presidente de la República.

4. El Refrendo Ministerial en los Regímenes Parlamentario y Presidencial.

Los orígenes del refrendo ministerial se han localizado en las antiguas monarquías asiáticas, en donde su fin era certificar la autenticidad del sello del monarca y también, atestiguar que los actos refrendados habían sido decididos en coordinación administrativa y no en una manifestación arbitraria del poder personal¹⁸⁶⁾.

Posteriormente la figura jurídica del refrendo ministerial la encontramos en el régimen parlamentario, desde donde se proyectó a otras organizaciones políticas aunque no con todas sus consecuencias, la mayoría de las veces porque la misma organización política del régimen receptor no les permitió.

186) Cfr HAURIOU, Maurice DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL Segunda edición. Ed. Instituto Editorial Reus Madrid s/f p 448.

En España, en el artículo 225 de la Constitución de Cádiz encontramos que "... todas las órdenes del rey deberán ir firmadas - por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a - la orden que carezca de este requisito"¹⁸⁷⁾; dicho precepto se completó con el artículo 226 de la Constitución aludida al disponer que: "... los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitu---ción o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado - el rey"¹⁸⁸⁾.

Cuando se promulgó la Constitución de Cádiz, en 1812, existía - una gran influencia de las ideas vertidas durante la revolución francesa y se piensa que ésto determinó, entre otras cosas, el establecimiento del refrendo ministerial como un freno al poder absoluto del monarca español, el cual hasta entonces no conocía límites al ejercicio del poder político; y es que en la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 se estableció que el rey gobernaba con sus ministros y no solo.

Gonzalo Cáceres Crosa en "El Refrendo Ministerial"¹⁸⁹⁾ sostiene que "... el refrendo es un acto concomitante y en cierto ----

187) Citado por SERRA, ROJAS, Andrés . Op. cit. p 532

188) Ibid

189) Citado por TENA RAMIREZ, Felipe . Op. cit. pp 249-250.

sentido principal, al que la acción del refrendo se suma, para completarlo o perfeccionarlo. Más concretamente, el refrendo -- implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces, de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o -- complejo que se expresa mediante el elemento formal de la aposición de la firma y del refrendo o contrafirma de las personas que en el mismo intervienen".

Actualmente el refrendo es el acto por el cual se avalan los actos del rey o del Presidente de la República, como requisito -- necesario para ser obedecidos; algunas otras veces el refrendo legaliza la firma del jefe del ejecutivo¹⁹⁰⁾.

En el régimen parlamentario británico cualquier documento de la Corona ha de ir refrendado por un ministro por lo menos y con -- el acto, éste asume una responsabilidad. Esta regla tiene excepciones muy ocasionales. Así, al firmar un ministro en el sistema parlamentario, adquiere responsabilidad ante el Parlamento y a la vez, un poder, el cual no resta facultades al Jefe del --- Estado.

190) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Op cit. p. 531.

Además de la responsabilidad que el ministro adquiere ante el Parlamento de rendir cuentas ante la Cámara de los Comunes de la conveniencia y buena marcha del asunto en cuestión, también tendrá la obligación de comparecer ante un tribunal de justicia, cuando el acto sea declarado ilegal¹⁹¹⁾.

Respecto a las cuentas rendidas por el ministro ante la Cámara de los Comunes diremos, recordando lo expuesto en su oportunidad sobre el régimen parlamentario, que es un convencionalismo característico de esta organización política, al dar el ministro respuesta de "toda medida que patrocine y de toda acción -- que emprenda".

Los estudiosos del régimen parlamentario¹⁹²⁾ observan que esta situación ha tenido por consecuencia el surgimiento del sistema de Gabinete, el cual ha sido una importante aportación de Inglaterra a la práctica política contemporánea.

Antes del sistema de Gabinete, los ministros tenían una responsabilidad individual e incluso, en los inicios del sistema ---

191) Cfr ZINK, Harold Op cit. p 102.

192) . Op cit p. 112

referido, también respondían individualmente pues había un Gabinete pero no como sistema, en el cual se vinculara a todos los ministros con la responsabilidad adquirida por uno de ellos.

Habíamos dicho ya que el Gabinete cae junto, pero esto no quiere decir que no puede eliminarse individualmente a algún ministro, ya que éste puede retirarse o ser destituido por el rey, a petición del Primer Ministro, por indiscreción oficial o mala conducta; también puede tener origen su retiro en su impopularidad pública y parlamentaria que comprometa a sus colegas de no retirarse. Este ha sido el caso frecuente, en los últimos años, del ministro del trabajo.

Así, existen estas y otras razones para el retiro individual del ministro; acciones propias o de subalternos a su mando que crean la condena del resto de los ministros, rechazándolo y expulsándolo. En ocasiones no sucede así, sino que lo ayudan y se solidarizan con él. Esto es lo que sucede con frecuencia. Si el Gabinete se solidariza, la responsabilidad colectiva se da por supuesta.

Por último, por razones particulares, el ministro puede dimitir voluntariamente, ya por enfermedad, presiones políticas -----

inadmisibles, exceso de trabajo, entre otras razones. Entre -- quienes lo hicieron están Anthony Eden; Aneurin Bevan; Alfred -- Duff Cooper y Peter Thorneycroft¹⁹³⁾.

El refrendo ha traspasado las fronteras del régimen parlamentario y así, en el régimen presidencial, el refrendo ministerial es considerado un derecho y un deber del titular de una Secretaría de Estado para firmar, conjuntamente al Presidente, ciertos actos emitidos por éste funcionario, relativos al ramo de -- su Secretaría.

En la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 y la -- española de 1812, los ministros no podían ser miembros del poder legislativo, lo que significó un distanciamiento del régimen parlamentario original. Así, paulatinamente, la figura jurídica del refrendo ministerial fue adoptada por otras comunidades políticas, imprimiéndole ciertas variantes.

El refrendo lo encontramos en el derecho constitucional mexicano en el artículo 17 del Acta constitutiva de 1824. Don José María Luis Mora fue quien solicitó que el refrendo quedara en el Acta

193) Cfr ZINK, Harold Op cit. p 103.

referida ya que el artículo del proyecto había sido suspendido y se incluyó porque "... es una salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder éste expedir órdenes y -- decretos sin la firma del secretario respectivo"¹⁹⁴⁾.

En el régimen presidencial el Presidente tiene todas las atribuciones ejecutivas, cuya variedad y extensión le obligan a delegarlas, en su ejercicio, en sus secretarios sin que aquél pierda la facultad, ya que conserva la prerrogativa de firmar todos los decretos, teniendo los secretarios sólo la función de -- refrendarlos. De esta forma el refrendo, en principio, sólo se refiere a los actos escritos del Presidente con trascendencia -- jurídica. En estos casos no se incluyen los discursos, por ejemplo, pudiéndose aplicar lo que en Francia se asigna al Ministerio Público: "... la pluma es sierva, pero la palabra es --- libre"¹⁹⁵⁾.

En el sistema presidencial, el refrendo no es un requisito de validez del acto presidencial, sino una condición de ----- eficacia¹⁹⁶⁾, operando el principio jurídico que dice "donde - existe la misma razón debe existir la misma disposición"¹⁹⁷⁾.

194) CARPIZO, Jorge "Refrendo Ministerial", en: DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO T VII Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed Porrúa. México. 1985 p 383

195) Cfr HAURICU, Maurice' .Op. cit. p. 449.

196) Cfr BURGOA O , Ignacio ..Op. cit. p. 788.

197) Cfr . Op cit. p 790

En Francia, de acuerdo con la Constitución de 1958 en su artículo 21, el Primer Ministro es un director general del gobierno y el requisito del refrendo, por el ministro o secretario competente -- artículo 22--, significa más una formalidad que un auténtico control intraorgánico¹⁹⁸⁾.

El Presidente, en su actuar, considera los consejos de sus -- colaboradores oficiales o privados pero él pronuncia la última palabra, asumiendo la exclusiva responsabilidad ante el pueblo. En el presidencialismo, el "Gabinete" no es un órgano colectivo con funciones como tal; más bien, es una agrupación informal -- con fines más psicológicos que constitucionales¹⁹⁹⁾.

En los sistemas monárquicos, el rey escapa a la responsabilidad política debido a la ficción de que "el rey no puede equivocarse" y se ha buscado que el refrendo ministerial tenga el mismo efecto en los regímenes presidenciales, asumiendo los secretarios de Estado la responsabilidad política y protegiendo la imagen del Presidente.

198) Cfr LOEWENSTEIN, Karl Op. cit p 239.

199) *Ibid.*

El secretario podría negarse a refrendar el acto emanado del -- jefe del ejecutivo, con lo cual pisaría la antesala de su renuncia y, en cambio, el Presidente tiene la oportunidad de negarse a firmar un decreto preparado por su secretario.

El Presidente sí tiene responsabilidades, por alta traición por ejemplo; además de que algunos autores han hecho referencia a la responsabilidad moral del Presidente ante el país²⁰⁰), aun-- que este juicio es historicista y no tiene significado para los contemporáneos del Presidente responsable.

A Gabino Fraga²⁰¹), el refrendo en el régimen presidencial le -- parece, a primera vista, un medio para dar autenticidad a los -- actos emanados del Presidente por parte de sus secretarios de -- Estado, equivalente a cualquier formalidad certificante en materia administrativa o civil, como por ejemplo, la intervención -- notarial.

Cabe aclarar que en México el refrendo ministerial no tiene función fedataria pues todo documento emitido por funcionario pú-- blico, en ejercicio de sus facultades y en la esfera de su competencia jurídica, tiene la calidad de documento público y hace fe pública sin requerir de más certificaciones.

200) Cfr HAURIUO, Maurice . Op. cit. p. 447.

201) Cfr FRAGA, Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO Vigésima edición. Ed Porrúa. México 1980
p 178

Para Serra Rojas²⁰²⁾ las funciones del refrendo ministerial en el sistema jurídico mexicano se pueden resumir en su: a) idoneidad, en el sentido de que el refrendo autentifica que un solo - acto del Presidente se ha efectuado en el ámbito competencial - del poder ejecutivo; b) seguridad, pues se garantiza el cumplimiento de la resolución presidencial, proporcionándole los medios administrativos para su ejecución; c) responsabilidad, ya que con el acto refrendatario, el secretario de Estado comparte una responsabilidad en términos del título cuarto constitucional y, d) delimitación de competencia, ciñendo los actos presidenciales al imperio de la ley. Para este autor, el refrendo ministerial autoriza y certifica los actos presidenciales y, en México, es un requisito para que estos actos sean obedecidos.

202) Cfr SERRA ROJAS, Andres .Op. cit. p. 532.

CAPITULO 3
FINALIDADES DOCTRINALES DEL
REFRENDO MINISTERIAL Y LA TRIPLE
RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO

Es nuestro propósito ahora hacer un análisis sistemático de la figura jurídica del refrendo ministerial. Para efectuarlo, hemos dividido metodológicamente la exposición en dos apartados en los cuales, en el primero, - describimos los fines doctrinales del refrendo, teniendo a tres como los comúnmente identificados: a) certificar la autenticidad de una firma; -- b) limitar la actuación del Jefe de Estado y, c) trasladar la responsabilidad del acto refrendado.

Cabe aclarar que estos fines no siempre son buscados, con la práctica -- del refrendo ministerial, por los regímenes que lo adoptan; algunos no -- son pretendidos, atendiendo a la estructura constitucional del gobierno - en cuestión y otros, son alcanzados de manera parcial. De cualquier manera, haremos las observaciones necesarias respecto a estos fines cuando -- nos refiramos a los casos concretos; sin embargo, consideramos que era -- necesario aclarar ésto ya que "... el refrendo, a pesar de la universalidad de su uso y de la igualdad de formas que reviste, no constituye una - institución que en todos los casos esté integrada por los mismos elemen-- tos ni que, en todos los regímenes constitucionales, desempeñe idénticas funciones. Se puede afirmar que sólo dentro del régimen parlamentario el refrendo constituye un acto esencial en la función ministerial y que sólo en dicho régimen tal institución tiene la plenitud de sus efectos"²⁰³⁾.

203) FRAGA, Gabino • • Op . cit . p. 177.

En el segundo de los apartados propuestos, trataremos los diferentes tipos de consecuencias identificadas para el agente que efectúa el acto refrendatario. Para el desarrollo de esto, identificamos tres grupos de responsabilidades: el relativo a la responsabilidad técnica, el cual lo relacionamos con el refrendo ministerial como facultad; el de la responsabilidad penal, haciendo énfasis en el refrendo como deber y, por último, el de la responsabilidad política, subrayando la naturaleza concurrente del acto refrendatario.

Atendiendo a los fines del refrendo ministerial, estaremos hablando del "refrendo formal" y, atendiendo a las responsabilidades derivadas para el agente refrendatario nos estaremos refiriendo al "refrendo material".

Para completar la exposición, en el transcurso de ella nos remitiremos, como lo hemos venido haciendo hasta ahora para ejemplificar, a ciertos regímenes que practican esta figura jurídica, poniendo una especial atención a sus fines y efectos dentro del sistema jurídico mexicano.

1. Las Finalidades Doctrinales del Refrendo.

Es cierto, retomando las ideas aristotélicas expuestas en el capítulo uno, que todos los actos del hombre son efectuados en virtud de un --

fin, el cual marca teleológicamente al acto mismo. El refrendo ministerial, como acto del hombre, no es una excepción y por lo menos, doctrinalmente, se le han atribuido tres finalidades que a continuación se exponen.

1.a. Certificar la Autenticidad de una Firma.

Cuando hablamos de "certificar", nos referimos al acto de asegurar o de dar por cierta alguna cosa; esta acción conlleva también la idea de competencia para tal efecto.

Con relación al Derecho, al hablar de certificación nos referimos al acto por el cual se asegura, de manera jurídicamente competente, la certidumbre de una cosa.

La certificación de la autenticidad de una firma, como fin del refrendo ministerial, es entendida entonces como el acto de --acreditar, competentemente, de cierta, de fidedigna, de real, --de legítima, la firma en cuestión.

Ahora bien, vale la pena preguntarnos cuál firma; a la firma de quién está referida la certificación como fin del refrendo ministerial: a la del Jefe de Estado o a la del Jefe de Gobierno.

Atendiendo a los orígenes del refrendo ministerial que ya tratamos anteriormente, dijimos que su origen lo localizaban los -- autores en las antiguas monarquías asiáticas para autentificar el sello del monarca; posteriormente, el régimen parlamentario lo aceptó para estar presente en cualquier documento de la --- Corona cuya personificación se deposita en el rey. En estos casos, entonces, el refrendo pretende certificar la firma del Jefe de Estado.

En lo que toca al régimen presidencial podría pensarse que la -- distinción de a quién está referida la posible "certificación -- de firma" tiene poca trascendencia, ya que en esta organización política las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno -- coinciden en la misma persona; sin embargo, es conveniente aclarar que también en este caso está referida la certificación al Jefe de Estado ya que sólo corresponde a él la responsabilidad de los actos del órgano ejecutivo.

En el caso del presidencialismo mexicano, la responsabilidad -- del titular del órgano ejecutivo está referida ante la Nación. En este caso, lo discutible es si su firma requiere de certificación.

Pensamos que la certificación de la firma del Jefe de Estado -- por parte de sus ministros, en el régimen parlamentario, tiene apoyo en la idea recogida por la Constitución francesa de 1791 de que el rey gobierna con sus ministros y no solo; implicando también que los ministros no dependen del Jefe de Estado.

En el régimen presidencial, sin embargo, esta finalidad es negada pues los documentos son considerados públicos y el acto válido en el momento que son emitidos por autoridad competente. Los actos del Presidente son válidos desde el momento que son emitidos en su esfera competencial, sin la necesidad de concurrencia de una voluntad ajena.

En cuanto al régimen presidencial mexicano, se ha dicho que no tiene cabida la "certificación de firma" como fin del refrendo ministerial. Para apoyar esta afirmación Tena Ramírez cita el reglamento del artículo 24 de la ley de Secretarías de Estado*

* Abrogado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de diciembre de 1976

el cual "... priva al refrendo de su cometido de autentificación al disponer que el Secretario de Estado firmará antes que el Presidente --reglamento del 29 de enero de 1936--; --por lo -- que-- debemos considerar (...) que la intervención del Secretario del ramo no se agota en la modesta función de dar fe de la firma del Jefe del Ejecutivo"²⁰⁴).

Aquí sería conveniente aclarar que el autor citado parece hacer referencia a la firma del jefe del ejecutivo como Jefe de Gobierno, valorando muy en alto la función del secretario de Estado al denominar "modesta función" al hecho de arrogarle la certificación de la firma del jefe del ejecutivo, aunque aquél tenga la calidad de mero colaborador de éste.

Por otra parte, del párrafo citado parece desprenderse que, en la opinión del mismo autor, el refrendo ministerial no sólo certifica una firma pues ésto lo califica de modesto, haciendo pensar para esta figura jurídica en fines superiores.

Por último habremos de señalar que en caso de que valiera la certificación de la firma, como fin del refrendo ministerial en el presidencialismo mexicano, correspondería al titular de la -

204) TENA RAMIREZ, Felipe. . Op. cit. p. 250.

Secretaría de Gobernación cumplir con dicho fin dado que, de -- acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federa-- l en su artículo 27, fracción XIII, corresponde a esta Secre-- taría de Estado "llevar el registro de autógrafos de los funcio-- narios federales y de los Gobernadores de los Estados, y legali-- zar las firmas de los mismos"²⁰⁵⁾.

Analizando el refrendo ministerial en el presidencialismo mexi-- cano, para Burgoa²⁰⁶⁾ el secretario de Estado, por medio del -- refrendo, simplemente autentifica la firma del Presidente y pa-- ra Daniel Moreno²⁰⁷⁾, el refrendo ministerial no tiene ninguna consecuencia, llegando a afirmar que posiblemente sólo estable-- cía una diferencia jerárquica entre los jefes de Departamentos Administrativos y los secretarios de Estado, en lo relativo a -- la facultad de refrendar. Esta observación quedó sin efectos a -- partir de la reforma a la Constitución Política publicada en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981, por la cual los jefes -- de Departamentos Administrativos refrendan los actos del Presi-- dente que así lo requieren, por involucrar las actividades de -- su encargo.

205) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Op. cit. pp 14-15.

206) Citado por CARPIZO, Jorge EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. Op. cit. p. 35.

207) Ibid.

1.b. Limitar la Actuación del Jefe de Estado.

En el transcurso de nuestra exposición hemos hablado de ciertas formas en las que las comunidades humanas se han organizado para el ejercicio del poder político.

En ellas hemos podido descubrir los riesgos del ejercicio político cuando éste cae en el abuso, basado en la no remota posibilidad de los excesos de la naturaleza humana.

Esta posibilidad ha llevado al hombre a ir creando ciertos instrumentos políticos que, plasmados en las leyes, aspiran a significar un freno a los excesos del poder.

Entre las finalidades atribuidas al refrendo ministerial se cuenta la de limitar la actuación del Jefe de Estado, por lo que a continuación analizaremos en qué consiste esta finalidad.

En el caso del régimen parlamentario —espacio político donde el refrendo ministerial ha sido identificado con sus mayores niveles de evolución—, se le ha tenido por una limitación material de los actos del Jefe de Estado, al asociarles la actuación —coordinada de por lo menos un ministro.

Los tratadistas han asignado al refrendo ministerial la finalidad de limitación de la actuación del Jefe de Estado debido a -- que éste no cuenta, en el régimen parlamentario, con la facultad de nombramiento y libre remoción de los ministros en caso -- de que se rehusaran a refrendar, ya que su designación y remoción dependen de la mayoría en el Parlamento.

Así, en esta forma de gobierno, la negativa del ministro a re-- frendar equivale a la reprobación del acto en cuestión por parte del Parlamento, considerándose como insustituible la voluntad personal del ministro refrendatario renuente²⁰⁸⁾.

Hablando del régimen presidencial, hemos dicho ya que la adopción del refrendo ministerial por el sistema jurídico mexicano es referida a la Constitución de Cádiz, en la cual se pretendió limitar el poder del monarca y cuya inspiración pareció trascender hasta el Constituyente de Querétaro.

En el presidencialismo mexicano, Gabino Fraga descubre en el -- refrendo ministerial una limitación material a la voluntad del Presidente; limitación que califica de imperfecta debido a que -- la oposición de un secretario del Despacho a refrendar no ---

impide al Presidente llevar a cabo su decisión, al contar con - la facultad de libre remoción del secretario y la libertad de - nombramiento de otro dispuesto a refrendar²⁰⁹⁾.

Aquí, Fraga²¹⁰⁾ lo que hace es identificar al referendo como una figura jurídica con funciones de limitación, semejantes a las - que tiene en el parlamentarismo, sobre todo porque lo vincula a la idea de la responsabilidad ministerial derivada del referendo que en su oportunidad analizaremos.

Para Andrés Serra Rojas²¹¹⁾, la opinión de un secretario de -- Estado puede discrepar de la del Presidente de la República; en caso de que esta discrepancia llegara a versar sobre alguna materia fundamental, el secretario no tendría más alternativa, - al mantener su opinión, que presentar la renuncia al cargo.

Cuando se presenta este conflicto de opiniones, se tiende a presumir que la razón le atañe al Presidente, debido a que se le - atribuye una visión global de los asuntos nacionales, misma que supuestamente el secretario sólo tiene de manera parcial.

209) Citado por CARPIZO, Jorge ...Op cit pp. 33-34

210) Cit FRAGA, Gabino Op. cit p. 180.

211) Citado por CARPIZO Jorge "El Referendo Ministerial". Op cit. p. 384.

Por su parte, para Carpizo²¹²⁾, la función del refrendo ministerial en el presidencialismo mexicano está muy alejada de ---- aquella que presenta en el régimen parlamentario ya que, como - se dijo en su oportunidad, la voluntad del ministro refrendatario, en este caso, se considera insustituible, pues su designación y renuncia dependen de la mayoría en la Cámara de los Comunes; en cambio, en el presidencialismo, en caso de una negativa determinante del secretario para refrendar un acto del Presidente que así lo requiere, será removido de su cargo sin más problemas que aquellos administrativos del caso; "... por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, - como en el parlamentarismo; para ello sería menester que el -- Presidente no hallara persona alguna que, en funciones de secretario del Despacho, estuviese dispuesto a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una - limitación moral"²¹³⁾.

Al exponerse las ideas de los anteriores autores, relativas a - la finalidad del refrendo ministerial como limitación de la actuación del Jefe de Estado, cuando se refieren al régimen presidencial y en particular al caso mexicano, inmediatamente ---

212) Ibid

213) Ibid

relacionan esta finalidad con la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado: un poder menor frente a otro superior.

Esta situación a llevado a concluir que el refrendo ministerial en el presidencialismo mexicano no puede ser más que una "limitación aparente". Sujetando ciertos actos presidenciales a la voluntad ajena del secretario del ramo o jefe de algún Departamento Administrativo sobre el cual versa el asunto, lo único que se pretende es la eficacia de los mismos. En ésto, es necesario recordar que tanto los secretarios de Estado como los jefes de Departamentos Administrativos tienen la dirección, como titulares, de unidades administrativas con implicaciones políticas, razón por demás de peso para involucrar, en los actos que afectan sus diversas competencias, a los titulares de ellas, asegurando la eficacia del acto presidencial con el refrendo ministerial respectivo.

Así, el posible ánimo del Constituyente de limitar la actuación del Presidente por medio del refrendo ministerial ha quedado -- parcialmente cristalizado, ya que los secretarios del Despacho y los jefes de Departamentos Administrativos no tienen la calidad de voluntades insustituibles ante el Jefe de Estado, como --

sucede en el régimen parlamentario; pero con su firma aseguran -- la eficacia del acto, emitido por el ejecutivo, en su esfera -- competencial.

Decimos en el párrafo anterior "parcialmente cristalizado" porque dada la organización y funcionamiento del régimen presidencial mexicano, la posibilidad de ligar al refrendo ministerial la voluntad de determinada persona, de manera insustituible, -- nos parece imposible. La limitación que significa el refrendo -- ministerial en el presidencialismo mexicano ha de calificarse de superable, pero sin perder de vista que la figura, como limi tación, subsiste, ya que de éste o de aquél, ciertos actos del Presidente requerirán del refrendo ministerial para ser efica-- ces.

En contraposición al argumento antes esgrimido podría afirmarse que "... los actos de un secretario de Estado no pueden jurídicamente ser revisados en la vía jerárquica por el Presidente de la República, porque falta esa jerarquía desde el momento en -- que el acto del secretario es acto del Presidente"²¹⁴⁾, de donde en sentido contrario, los actos del Presidente no pueden ser revisados por los secretarios de Estado --o jefes de -----

214) Citando a Celso Fraga. BURGA O., Ignacio. ...Op. cit. p. 786.

Departamentos Administrativos— y, por lo tanto, menos aun limitarlos; sin embargo, pensamos que esta observación no tendría cabida al recordarse que el refrendo ministerial está referido a la eficacia de ciertos actos presidenciales.

Así entonces, el refrendo ministerial se convierte en un instrumento de coordinación gubernativa del Jefe de Estado.

Completando este apartado, por último nos referiremos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos²¹⁵⁾, -- que en su Título Tercero relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, entre los que se cuentan los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos, se establece la obligación de cumplir con máxima diligencia las labores encomendadas, estando obligados a "observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos les dicten en el ejercicio de sus atribuciones"²¹⁶⁾, de donde, en principio, parecería que si el Presidente de la -- República ordenase el refrendo de uno de sus actos a alguno de sus colaboradores con dicha facultad y éste se negara a ----

215) Cfr "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en: LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Op. cit. p 681

216) Op cit Artículo 47, fracción VII. p. 697

efectuarlo, incurriría en responsabilidad, con la legítima facultad del Presidente de la República a removerlo de su encargo; sólo que valdría preguntarnos si es válida la orden de refrendar el acto presidencial, en cuyo caso derivaría en una necesaria "subordinación legítima". Nosotros pensamos que no, desde el momento que refrendar es convalidar y si ésto se efectúa obligado por orden superior, entonces sufriría de vicio el consentimiento de quien otorga.

La posible renuncia del secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo que se niega a refrendar el acto presidencial que así lo requiere, no debe considerarse algo fácil de lograr, presumiéndose casi como una orden caprichosa del Presidente.

Carpizo²¹⁷⁾ sostiene que el efecto de las circunstancias y personalidad política del renunciante, así como el apoyo que logre en la Opinión pública, podría servir de contrapeso al resultado casi obvio de la renuncia; sin embargo, el autor citado no deja de lado el resultado final más probable: la renuncia, pues, siguiendo el pensamiento cardenista "... en el gobierno una sola

217) Cfr CARPIZO, Jorge EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Op cit pp 35-36

fuerza debe sobresalir: la del Presidente de la República, que debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo"²¹⁸⁾.

1.c. Trasladar la Responsabilidad del Acto Refrendado.

La idea de ver en el refrendo ministerial un instrumento de -- transferencia de responsabilidad, del Jefe de Estado al ministro que lo efectúa, deriva del sistema parlamentario, donde el Parlamento puede hacer dimitir al ministro responsable.

Como ya lo expusimos, en el régimen parlamentario existe una -- corresponsabilidad ministerial, ante el Parlamento, por la política gubernamental, sin que ésto excluya la responsabilidad individual por actos personales²¹⁹⁾. En esta forma de gobierno -- encontramos una responsabilidad solidaria y una individual.

La responsabilidad solidaria no sólo hay que considerarla presente en caso de problemas en la política general del gobierno; sino que también existe cuando el Jefe de Gobierno asocia formalmente, al acto individual de un ministro, la responsabilidad de todo el Gabinete frente al Parlamento.

218) Op. cit p 206

219) Cfr HAURION, Maurice Op. cit p. 450.

La responsabilidad ministerial se asocia con la obligación de -- dimitir en caso de que la confianza al Gobierno, por parte del Parlamento, se retire.

Esta responsabilidad está fundada en la costumbre parlamentaria de hacer responsables a los ministros. En un principio, esta -- responsabilidad fue personal y a falta de apoyo parlamentario, el ministro renunciaba sin arrastrar con su suerte a sus cole-- gas.

Posteriormente fue integrándose el Gabinete pero sin considerar lo como un "sistema", lo cual le vino paulatinamente al atribuir le el rasgo de "frente común" de los asuntos del Gobierno, con -- lo cual todos sus integrantes asumen una responsabilidad de la acción gubernamental, comprometiéndose a sostenerla o a caer -- juntos. Fue a finales del siglo XVIII cuando se alcanzó ésto. -- De entonces a la fecha, la responsabilidad ministerial no sólo es individual sino también colectiva. Desde luego, como diji-- mos, ésto no impide la renuncia individual al cargo²²⁰⁾.

Entre los argumentos para apoyar el traslado de la responsabili-- dad del Jefe de Estado al ministro se cuenta el de que, en el -

régimen parlamentario, las funciones gubernamentales se ejercen desde el Ministerio, sin que el Jefe de Estado tenga funciones de selección y nombramiento de los titulares de éste, por lo -- que son éstos los que asumen la responsabilidad gubernamental. Recuérdese la frase --ya citada-- atribuida a Carlos II: "... mis palabras son mías, pero mis hechos son de mis ministros"²²¹⁾.

Así, la responsabilidad del Jefe de Estado se traslada, por el refrendo, a los ministros. En caso de que alguien no asumiera la responsabilidad de los actos de gobierno, se llegaría a un sistema absolutista.

Por ésto, en la opinión de Tena Ramírez²²²⁾ y de Gabino Fraga²²³⁾, la responsabilidad de un ministro refrendatario es -- complemento de la limitación que significa el refrendo de los -- actos del Jefe de Estado, calificando ambas finalidades de muy precisas en el régimen parlamentario.

En cuanto al régimen parlamentario inglés, habíamos señalado ya que la responsabilidad ministerial supone: dar cuentas ----

221) Op. cit p 69

222) Cfr TENA RAMIREZ, Felipe. ...Op. cit. p. 251 y ss.

223) Cfr Citando a Gabino Fraga CARPIZO, Jorge . Op cit. p. 34

políticamente a la Cámara de los Comunes de la conveniencia del asunto en cuestión y, comparecer ante un tribunal de justicia, cuando el acto es declarado ilegal²²⁴⁾.

El primer supuesto, se dijo, es considerado un convencionalismo constitucional de este régimen parlamentario.

El segundo supuesto es una responsabilidad legal convencional, convertida en escrita cuando se incorpora a las sentencias judiciales.

Siguiendo con el régimen parlamentario inglés, encontramos en él varias formas para exigir la responsabilidad ministerial.

Entre estas formas se cuenta el "tiempo de preguntas"²²⁵⁾, efectuado en cada sesión de la Cámara de los Comunes, siendo cuando los integrantes pueden realizar preguntas respecto a los "negocios públicos", con el objeto de obtener información o llamar la atención sobre algún asunto particular. Para preguntar y responder, los involucrados observan reglas estrictas.

224) Cfr ZINK, Harold Op cit. p. 102.

225) Cfr CENTRAL OFFICE OF INFORMATION, THE BRITISH PARLIAMENT. Op. cit p. 37 y ss

Las preguntas han de dirigirse al Primer Ministro o ministro a quien atañe el asunto; para ésto, debe darse aviso cuando menos un día antes de la cuestión a tratar; la pregunta no ha de implicar inferencias o deducciones que pongan en entredicho la -- realidad gubernamental; ha de sujetarse la pregunta a la aprobación del Presidente de la Cámara, el cual la calificará de "propia" o "impropia"; además, la pregunta no ha de relacionarse -- con asuntos personales del ministro cuestionado²²⁶⁾.

Cada uno de los integrantes del Parlamento pueden formular dos preguntas orales como máximo y un número ilimitado de preguntas escritas. Un promedio de ocho preguntas son respondidas por -- sesión²²⁷⁾.

El tiempo de preguntas es el período más concurrido e interesante de la sesión diaria de los Comunes, pues implica la defensa del ministro de ciertos asuntos que pueden traerle repercusiones políticas negativas.

El ministro cuestionado puede negarse a dar respuesta a una pregunta por calificar su negativa de conveniente al interés ----

226) Cfr ZINK, Harold .Op cit. p. 103.

227) Cfr CENTRAL OFFICE OF INFORMATION .Op. cit p. 38 La pregunta no debe ser tendenciosa; contravertida; irónica; vaga; frívola o, repetitiva

público, como por ejemplo respecto a la seguridad nacional²²⁸⁾; pero, al argumentar ésto, el ministro debe convencer que no -- está evadiendo dar respuesta por su seguridad política particu-- lar.

En el tiempo de preguntas no hay debate ni votación y en caso -- de que se proponga un debate sobre el asunto, apoyado cuando me -- nos por cuarenta integrantes de la Cámara, se efectúa, a lo -- cual el gobierno regularmente se opone y en caso de no impedir-- lo, se ve sujeto a una exhibición implacable, pero sólo sobre -- el asunto en que versó la pregunta y respuesta²²⁹⁾.

También, con respecto a la responsabilidad ministerial, encontra -- mos el voto de censura, el cual se dirige, en forma individual, -- contra un ministro, indicándole las causas que provocan la cen-- sura. Regularmente surge de la oposición gubernamental y tam-- bién regularmente se rechaza en votación parlamentaria.

El instrumento extremo para exigir responsabilidad ministerial -- en este régimen es el voto de no confianza. Lo propone el jefe

228) Ibid

229) Cfr. ZINK, Harold. Op cit p 104 y CENTRAL OFFICE OF INFORMATION. Op cit p. 39

de la oposición contra la política general del Ministerio —y no contra un acto o ministro concretos—. En estos casos, el gobierno no intenta impedir el debate y la votación final en contra —del Ministerio implica su renuncia y un desastre para el partido en el poder²³⁰⁾.

Cuando el Ministerio se juega su porvenir, el Primer Ministro y sus colegas tienen dos alternativas: dimitir o apelar a la moción.

Si se duda de la representación del electorado por los integrantes de la Cámara de los Comunes, los ministros acudirán al rey "aconsejándole" disuelva el Parlamento, con lo cual se convoca a elecciones generales y los ministros continúan en sus puestos hasta la realización de las elecciones.

Si la votación favorece a los ministros, el Ministerio se mantiene; en caso contrario, habrá de renunciar. Esto se da a conocer generalmente en la contestación al Discurso desde el Trono, cuando inicia su período el nuevo Parlamento.

230) Cfr. ZINK, Harold . Op. cit. p. 105

La elección nacional representa la última carta del Ministerio y regularmente la juega.

En otro orden de ideas, con respecto al régimen presidencial, - el Presidente tiene las facultades otorgadas al órgano ejecutivo, por lo que el secretario de Estado y jefe de Departamento - Administrativo no tienen facultades propias y sus actos se remiten como actos del Presidente de la República.

En esta forma, los servidores públicos referidos no son responsables ante el Congreso y la censura de éste a la actuación de aquellos no tiene trascendencia jurídica alguna. Así, no hay -- censura, ni dimisión.

El secretario de Estado es "secretario del Presidente" y como - tal, se considera un auxiliar de las funciones de éste; sin embargo, además de considerársele un elemento de auxilio administrativo, se le tiene como un elemento político²³¹⁾. En este -- terreno, descubrimos varias posiciones respecto a su responsabilidad.

En la opinión de Gabino Fraga²³²⁾, el secretario de Estado es - acreedor de una responsabilidad de los actos presidenciales y -

231) Cfr. FRAGA, Gabino Op cit pp. 175-176.

232) Cfr Op cit pp 179-180.

asegura que con ésto el secretario no se limita a obedecer ciegamente las órdenes del Presidente de la República, pudiendo -- incluso llegarse a oponer a ellas. Fraga identifica entonces -- una responsabilidad del secretario por los actos del Presidente.

La coactuaría del secretario de Estado en los actos del Presidente funda, para este autor, su responsabilidad constitucional, en razón de los actos que ejecuta en el ejercicio de su encargo, por tratarse de actos integrados con el Presidente²³³⁾.

Entre las finalidades del refrendo ministerial en el presidencialismo mexicano, Acosta Romero identifica la responsabilidad frente al Presidente de la República, de manera personal, política y administrativa, donde del refrendo depende la eficacia de los actos que lo requieren y, de negarlo, equivale a su renuncia. Así, se trata de la responsabilidad directa ante el Presidente. "El refrendo ministerial establece una responsabilidad del secretario frente al Presidente, en relación a los actos -- con los cuales está de acuerdo"²³⁴⁾.

Por otra parte, para Burgoa²³⁵⁾ --que sostiene que el refrendo -- sólo tiene por finalidad autenticar-- lo relativo a la ----

233) Ibid.

234) ACOSTA ROMERO, Miguel - Op. cit p. 128.

235) Cfr. BURGOA O, Ignacio - Op. cit p. 788 y ss

responsabilidad política ministerial no opera en el presidencialismo mexicano, dada la unipersonalidad del ejecutivo, considerando a los secretarios meros colaboradores de aquél. Esto no excluye la responsabilidad penal y la fáctica en el ámbito político.

Si el referendo en el sistema jurídico mexicano trae aparejada alguna responsabilidad, ésta es considerada por Burgoa más una obligación que un deber²³⁶⁾, extendida incluso a cuando da cuentas técnicas al Congreso, después de abierto el período de sesiones.

De la misma opinión es Tena Ramírez²³⁷⁾, para quien el Presidente es el responsable, constitucional y políticamente, de los actos de sus secretarios, quienes actúan en nombre de aquél, --- quien los nombró y remueve libremente.

Para este autor por ningún motivo se traslada la responsabilidad del Presidente de la República a los secretarios y jefes de Departamentos Administrativos, por lo que esta finalidad no le parece perseguida en nuestro sistema.

236) Cfr Op cit p 787.

237) Cfr TENA RAMÍREZ; Felipe Op. cit. p. 251 y ss

Volviendo a la posición que identifica una responsabilidad del agente refrendatario de los actos presidenciales, se consideran para apoyar esta afirmación los artículos 92 constitucional, -- por el cual los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos tienen la calidad de órganos políticos; el --- artículo 93 del documento legal supremo, que les determina como órganos de relación del ejecutivo con el poder legislativo; además del artículo 108 constitucional, que establece la irresponsabilidad material del Presidente de la República, de donde las funciones ejecutivas parecieran no tener control y los gobernados ninguna garantía ante ellas²³⁸⁾.

Sin embargo, en el artículo 108 referido parece resolverse esta situación, al responsabilizar a los secretarios del Despacho y jefes de Departamentos Administrativos, entre otros servidores, de los actos que, en ejercicio de sus funciones, efectúen; evitando, por otra parte, que el jefe del ejecutivo se vea acosado por constantes acusaciones fundadas o infundadas²³⁹⁾.

238) Cfr. FRAGA, Gabino Op. cit. p. 180.

Artículo 92: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Artículo 93: "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos (), darán cuentas al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos (), para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ... Op. cit. p. 74.

239) Cfr. FRAGA, Gabino Ibid.

El mismo autor afirma que "... aunque con el refrendo el secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el Presidente y el secretario, que es precisamente el caso en que no existe el refrendo"²⁴⁰⁾.

En nuestra opinión concluiríamos que el refrendo es una figura jurídica por la cual se transmite una responsabilidad al ministro en el régimen parlamentario. En el caso del presidencialismo, es jurídicamente ineficaz, dado que los actos del secretario se presumen actos del Presidente.

En el sistema parlamentario se establece con el refrendo, entre el Jefe de Estado y el ministro, una vinculación política de responsabilidad ministerial. El ministro puede negarse a refrendar sin que la situación cambie pues el acto refrendado se liga a una actitud política responsable del Ministerio ante el Parlamento.

En el presidencialismo la posición de un secretario disidente es muy limitada, la cual se decide entre refrendar o ser ----

240) .Op cit p 221.

removido de su cargo, ya que el Presidente es considerado, además de Jefe de Estado, el coordinador general del gobierno, con una responsabilidad unipersonal sólo ante la Nación.

2. La Triple Responsabilidad del Agente Refrendatario.

El tema de la responsabilidad ministerial, derivada del refrendo de -- los actos del Jefe de Estado que así lo requieren, ha sido poco ----- desarrollado; sin embargo, diversos autores han elaborado, en estu--- dios muy resumidos y a veces superficiales, investigaciones al respec- to, centrando su atención sobre todo, en la materia penal.

Adjudicándole una gran importancia al tema de la responsabilidad del - agente refrendatario, de cuya sanción eficaz depende en cierta medida que el refrendo sea otorgado con apego al derecho, nosotros le hemos - concedido a continuación un espacio particular, en el cual analizamos en qué consisten las diversas responsabilidades identificadas por los tratadistas que se han ocupado de su estudio, las cuales hemos dispues- to en tres incisos relativos a la responsabilidad técnica; a la penal y, a la política.

A cada uno de los grupos de responsabilidad identificados les hemos -- relacionado, respectivamente, el hecho de considerar al refrendo minis- terial como una facultad; como un deber y, como un acto concurrente.

La responsabilidad es un concepto jurídico fundamental, pudiendo deri- varse a) como deber de un cargo, en una consideración abstracta: dis- crecional; b) como causa de un acontecimiento, el cual es indetermina- do; c) como merecimiento, reacción o respuesta y, d) como capacidad -- mental, implicando una racionalidad.

"Un individuo es responsable jurídicamente cuando es susceptible de -- ser sancionado, suponiendo un deber --del cual responde el individuo-- sin que deba confundirse con él"241).

Los criterios para determinar la responsabilidad varían; sin embargo, pueden identificarse a dos como los principales: el relativo a la res- ponsabilidad por culpa: que atiende a elementos subjetivos, haciendo -- responsable al autor del ilícito y, el de la responsabilidad objetiva: en el cual no importa la culpa del autor, sino que basta que el hecho ilícito se realice --con o sin culpa del autor-- para sancionarle.

241) TAMAYO Y SALMORAN, Rolando "Responsabilidad", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍ- DICAS DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. T. VIII Ed. Porrúa. México. 1985. pp. 44-45

Esta breve referencia al concepto de responsabilidad tiene como propósito precisar el ámbito en el cual nos vamos a localizar. En una primera aproximación, diremos que la responsabilidad surge como consecuencia de la violación del deber jurídico, en la que concurren un hecho ilícito, un daño y un nexo de causalidad entre el hecho y el daño²⁴²⁾.

En el caso del refrendo ministerial, la creación de una responsabilidad para el agente que refrenda viene a significar la contrapartida a la colaboración requerida por el Jefe de Estado, garantizando la eficacia de los actos en cuestión.

2.a. La Responsabilidad Técnica.

La responsabilidad de carácter técnico, que asume el ministro o el secretario de Estado por virtud del refrendo, responde a que son titulares de las diversas áreas administrativas gubernamentales, en las cuales se elaboran los diversos proyectos o acciones de sus áreas de competencia, los cuales le son presentados al Jefe de Estado bajo la responsabilidad del titular, quien -- funge además como asesor en la toma de decisiones.

242) Cfr GALINDO CARFIAS, Ignacio. "Responsabilidad Civil", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO T VIII ..Op. cit pp 46-47.

Tanto la elaboración de proyectos como la función de asesoría -- se derivan de que al titular del ejecutivo no le es posible dominar, con pleno conocimiento, las diversas áreas administrativas con la destreza técnica que exige su responsabilidad. Los -- titulares de las diversas áreas administrativas acuden en apoyo del Jefe de Estado bajo un concepto político de división del -- trabajo --que no de responsabilidades--.

Inmerso en este argumento, Tena Ramírez²⁴³⁾ relaciona la responsabilidad técnica del agente refrendatario con un contenido político. La exposición de este autor está referida específicamente al presidencialismo mexicano, basando su análisis en los criterios expuestos en el Constituyente de Querétaro, relativos a la diferencia entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, entre los cuales, estos últimos, se encargarían de cuestiones exclusivamente, técnicas; no siendo así para el caso -- de las Secretarías de Estado, cuya naturaleza sería político--administrativa, derivando de ésto la divergencia --que ahora no -- subsiste-- de otorgar el refrendo a los secretarios --considerando su función política-- y no así a los jefes de Departamentos -- Administrativos.

243) Cfr Op cit p 253

Por otro lado, pero en la misma línea de ideas, el artículo 93 constitucional, en el caso mexicano, hace una vinculación entre los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos con el Congreso de la Unión, sin que ésto implique una responsabilidad de aquellos para con éste, ya que sólo se pretende información técnica por parte de los titulares de las diversas unidades administrativas.

Esto no implica un "dar cuentas", sino un informe técnico que se presume, dimana el informante, dada su responsabilidad.

2.a 1. El Refrendo como Facultad.

Jurídicamente se tiene por facultad a la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros²⁴⁴⁾.

En otra conceptualización jurídica del término, facultad "... es la posibilidad de ejecutar cualquier acto lícito con prescindencia de que el contenido de ese acto se haya

244) Cfr TAMAYO Y SALMORAN, Rolando "Facultad", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO T. IV. ...Op. cit. pp 175-177

determinado con autonomía o heteronomía"²⁴⁵⁾. Así, hemos de entender este término no sólo como la posibilidad de realizar actos meramente permitidos, sino también los actos lícitos normativamente exigidos.

Cabe aclarar que los términos "facultad" y "derecho subjetivo" son frecuentemente confundidos. Así, un derecho subjetivo se tiene por facultad; por un derecho subjetivo propiamente o, por --inmunidad"²⁴⁶⁾.

"La facultad es algo que se puede hacer u omitir como en el derecho subjetivo pero, en el caso de la facultad, no se trata de realizar hechos lícitos, jurídicamente permitidos, sino de producir actos jurídicos válidos. Esto es, que la facultad deriva de una norma para producir efectos jurídicos previstos. Puede --incluso modificar válidamente la situación jurídica"²⁴⁷⁾.

Del argumento anterior podemos coludir que el refrendo ministerial es una facultad, de algunos colaboradores del Jefe de Estado, para producir actos jurídicos con efectos previstos.

245) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. T. XI. ...Op. cit. p. 786.

246) Cfr. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando ...Op. cit. p. 175.

247) Ibid

En el caso del sistema jurídico mexicano estos efectos se resumen en asegurar la eficacia de los actos que requieren del refrendo ministerial.

Al considerar como facultad la figura jurídica que nos ocupa, - su ejercicio crea obligaciones, derechos y nuevas facultades.

"El derecho subjetivo se agota en su ejercicio, la facultad no. Con ésta se pretende que los actos tengan los efectos que pretenden tener. Si no hay la facultad, el acto es nulo. Si lo que no tengo es el derecho subjetivo, el acto es ilícito"²⁴⁸⁾.

En el derecho público, la noción de facultad se asocia a la de competencia. Entendido como competencia, el refrendo ministerial atiende a la materia de que se trate el acto del Jefe de Estado.

En este caso podría ampliarse el panorama visual del término y entonces referirnos a la facultad discrecional, por algunos considerada como esencial a la administración pública²⁴⁹⁾. La discrecionalidad ha de estar autorizada por la ley, permitiendo --

248) Op. cit. p. 176

249) Cfr. NAVA NECRETE, Alfonso. "Facultad discrecional", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. T. IV ... Op. cit. p. 178

una libre apreciación de los hechos frente a los fines públicos predeterminados. Este tipo de facultades las identifica Nava -- Negrete como abundantes en los regímenes presidenciales, en favor del titular del órgano ejecutivo. El refrendo ministerial se sitúa en esta especie de facultades. Se refrenda o no, el -- acto del Jefe de Estado que así lo requiere, según la aprecia-- ción y juicio de quien va a otorgar el refrendo.

La discrecionalidad es criticada por quienes afirman que --- "... surge de querer hacer convivir libre albedrío con norma - jurídica, arbitrariedad con derecho, con ordenamiento"²⁵⁰). Son, sin embargo, las facultades, en el derecho público, las que mayores niveles de discrecionalidad permiten, atendiendo a la naturaleza jurídica del mismo concepto de facultad, cuya validez, de los actos que previenen, radica en sí mismos por ministerio - de ley.

Para Burgoa²⁵¹), el refrendo es más una obligación que una fa-- cultad pues, atendiendo al presidencialismo mexicano, el refrendo es dado por meros colaboradores del Presidente. Por ésto no traslada responsabilidad alguna, puesto que el Presidente es el

250) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. T. XI. Ibid.

251) Cfr. BURGOA O , Ignacio ...Op cit p. 787.

único titular del órgano ejecutivo. Ahora bien, la irresponsabilidad política --reconoce-- sólo se da a nivel jurídico, ya que -- en el plano de los hechos hay una responsabilidad política, -- además de la penal por su actuación, que sí es jurídica.

2.b. La Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal es "el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito; ésto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable"²⁵²).

Para determinar la responsabilidad, el derecho penal ha superado el concepto de la responsabilidad objetiva y con un criterio más evolucionado, no se ha detenido tan solo en los hechos productos de ilícitos, sino que ha ido más allá, contemplando el dolo o la culpa.

En este contexto debemos dejar asentado que una regla impera en la materia: la responsabilidad penal nace exclusivamente para el autor del delito; para el generador de la conducta tipificada.

252) BUNSTER, Alvaro "Responsabilidad Penal", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. T VIII. . . Op. cit. p. 60.

Haciendo referencia a la función pública, ha resultado propio - del derecho constitucional el estudio de la distribución compe-
tencial de los órganos del Estado y el ejercicio de facultades por parte de los titulares de esos órganos, además de sus impli-
caciones, entre las que se cuentan las acciones delictuosas --- cometidas en ejercicio de la función pública.

En cuanto a la responsabilidad penal del titular del órgano eje-
cutivo, su responsabilidad penal se tiene también por una res--
ponsabilidad política ya que se entiende perseguido sólo por --
delitos políticos.

Esta posición surgió en Inglaterra como procedimiento penal de
Impeachment, pretendido por los Comunes ante los lores.

Así, hay casos en los que la responsabilidad política ha susti-
tuido parcialmente a la penal. Esta situación se ha mantenido -
aproximadamente a partir del siglo XVIII.

La Carta francesa de 1814 sólo se refiere a la responsabilidad -
penal de los ministros, sin que ésto implique la omisión de --
otro tipo de responsabilidades. La regulación de la responsabi-
lidad penal de los ministros representaba la contrapartida a la
responsabilidad presidencial única por traición a la patria²⁵³).

A manera de recordatorio diremos que, en el régimen parlamentario, la responsabilidad gubernativa radica en el Primer Ministro, como Jefe de Gobierno, el cual responde incluso con la -- pérdida del cargo dictada por la Cámara de los Comunes.

La responsabilidad del titular del órgano ejecutivo en el régimen presidencial presenta diferencias ya que el juicio estaría dirigido al Jefe de Estado, regularmente por traición a la patria y en algunos casos por delitos graves del orden común, por lo que algunos autores han calificado de casi absoluta la inmunidad presidencial.

En cuanto al tema que aquí nos ocupa, para Tena Ramírez²⁵⁴⁾ la responsabilidad penal del agente refrendatario deriva de la asociación voluntaria que hace éste a los actos del Presidente, -- manifestada con su firma, por lo que, en caso de tratarse de un acto delictuoso, responderá penalmente.

Concentrando nuestra atención en el caso presidencial, cuando -- el acto refrendado es una conducta típica, el secretario que -- efectúa el refrendo asume una responsabilidad como copartícipe del acto, pero identificándose la responsabilidad del secreta-- rio de manera autónoma.

254) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. ...Op. cit. p. 252.

Esta responsabilidad no surgiría si se tratase de un empleado - que obedece al superior jerárquico en forma legítima, de tal -- manera que se diera una excluyente de responsabilidad; sin em-- bargo, este caso lo dejaremos para analizarlo más adelante.

En México, por lo pronto, tanto el Presidente como los secreta- rios del Despacho responden penalmente por actos propios. En el caso del Presidente, le es exigible la responsabilidad común -- una vez concluido su mandato, aunque esta observación habrá de considerar los conceptos de prescripción y la obligada irre---- traactividad de la ley.

El Presidente de la República, por infracciones diferentes a la traición a la patria y delitos graves del orden común, no será posible su persecución durante su encargo, no por gozar de fue- ro, sino porque existe un impedimento legal --constitucional-- pa- ra ello²⁵⁵⁾.

En cuanto al secretario del Despacho puede, de manera indivi--- dual, efectuar conductas delictuosas durante su encargo, de las cuales responderá personalmente.

255) Cf: CASTELLANOS TENA, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Decimoquinta edición. Ed. Porrúa México 1981 p. 118

Para fijar la posibilidad de una responsabilidad conjunta del - Presidente de la República y de sus secretarios -o jefes de --- Departamentos Administrativos-, se hace necesario precisar cier tos conceptos penales, así como también para el caso de que, -- aparentemente, ambos sean responsables y sin embargo, el tipo - no se integre.

La tipicidad se refiere al acoplamiento de una conducta antiju- rídica a la descripción que de ella hace una norma penal, la - cual confiere una sanción variable atendiendo a la culpabilidad -como aspecto subjetivo del hecho-, consistente en la valoración de la antijuridicidad de la conducta típica en cuestión.

Ahora bien, existen ocasiones en las que una conducta sanciona- da penalmente queda privada de la antijuridicidad por una causa de justificación.

También puede suceder que la valoración de la antijuridicidad - de una conducta típica sea eliminada por la existencia de incul pabilidad por parte del generador de la conducta descrita en el tipo penal.

Las causas de justificación son aquellas condiciones que excluyen la antijuridicidad de una conducta típica, significando un aspecto negativo de la integración del delito, debido a que la acción realizada, a pesar de su apariencia, resulta conforme a derecho.

Entre las causas de justificación que consideramos relevantes, para el objeto de estudio que aquí nos ocupa, están el cumplimiento de un deber y el ejercicio de un derecho, los cuales --- impiden la integración del delito²⁵⁶⁾.

Por otra parte, la inculpabilidad comprende disuelto el juicio de reproche. Para su configuración debe prescindirse de conocimiento y voluntad; aunque ha de aclararse que tampoco será culpable el sujeto si falta otro elemento del delito o la imputabilidad del sujeto "... pues el delito es un todo que existe por la conjugación de los caracteres constitutivos de su esencia"²⁵⁷⁾.

En cuanto a la inculpabilidad, como elemento negativo en la conformación del delito, nos interesa analizar la hipótesis de obedencia jerárquica.

256) Cfr. Op. cit. pp. 181 y 211.

257) Op. cit. p. 254

La inculpabilidad surge cuando, en los elementos integrantes -- del tipo, no existe, en lo externo, una causa de justificación y en lo interno, una de inimputabilidad; siendo entonces cuando -- se considere que no debió haber conducta y conocimiento; intelecto y voluntad²⁵⁸⁾.

Esto puede ser producto del error y la no exigibilidad de otra conducta. El error es el falso conocimiento de la verdad; conocimiento incorrecto. Se conoce, pero equivocadamente²⁵⁹⁾.

Para que el error sea eximente, ha de ser invencible; ha de ser un error esencial de hecho. Debe ceerse que se está actuando -- conforme a derecho, significando la contrapartida del dolo²⁶⁰⁾.

Así, el error esencial de hecho elimina el elemento intelectual y por otra parte, la coacción sobre la voluntad que no da lugar a otro comportamiento, elimina al elemento volitivo.

Estas consideraciones han de ser probadas puesto que la intención delictuosa se presume, salvo prueba en contrario²⁶¹⁾.

258) Cfr Op. cit. p. 254

259) Ibid

260) Citando a Parte Pettit .Op. cit. p. 255.

261) CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Art. 9. Colección Porrúa. Cuadragésima primera edición Ed. Porrúa México. 1985 p. 9.

Nosotros consideramos muy remota la posibilidad de argumentar -- un error esencial de hecho en la actuación delictuosa del jefe del ejecutivo o de alguno de sus colaboradores refrendatarios. -- Equivaldría a argumentar que desconocían el derecho que daba -- sustento a su régimen.

Por su parte, si los secretarios del Despacho y jefes de Departamentos Administrativos refrendaran un acto delictuoso del -- Presidente, para asegurar la eficacia del mismo, cómo argumentarían desconocimiento de no estar actuando conforme a derecho, -- en una materia en la cual se les asigna una responsabilidad -- técnica al ser titulares del área administrativa que dirigen.

En cuanto a la obediencia jerárquica, como eliminador de la culpabilidad, Castellanos Tena²⁶²⁾ distingue varias situaciones, da da la discusión persistente de la naturaleza jurídica de esta -- situación:

a) Si el que obedece puede inspeccionar la orden del superior y conoce de la ilicitud de ésta, su actuación será delictuosa, -- pues está obligado, por la ley, a abstenerse de acatar el man-- dato.

262) Cfr. CASTELLANOS TENA, Fernando. ...Op. cit. p 257

En este caso, si el titular del órgano ejecutivo ordena, a alguno de sus colaboradores, refrendar un hecho ilícito, teniendo - ambos la conciencia de ésto, tanto aquél como el agente refrendatario responderán por el delito efectuado.

b) Otra situación sería si el que obedece puede juzgar la ilicitud del acto ordenado pero lo desconoce de manera esencial e -- insuperable, en forma invencible, dando lugar entonces a la -- inculpabilidad del subordinado por un error esencial de hecho.

En esta situación, de acuerdo con Porte Petit, se tendría un -- error esencial de hecho invencible, al eliminarse el móvil dolo so de la conducta. El secretario refrendatario actuaría con la conciencia de estar de acuerdo con el derecho.

c) Una tercera hipótesis es que el inferior, conociendo de la - ilicitud del mandato y pudiendo rehusarse, no lo hace ante la - posibilidad de enfrentar graves consecuencias. En este caso se vive una coacción sobre la voluntad o la no exigibilidad de --- otra conducta.

Esta situación, como eximente, no tiene cabida en caso de re--- frendar un acto ilícito. En caso de no refrendar se pueden ---

contemplar graves consecuencias en contra —como la pérdida del cargo—, pero ésto es equivalente a delinquir por anteponer el interés personal al interés público. En este caso, respondería del acto típico, antijurídico y culpable en el que incurriera.

d) Una última hipótesis es cuando el que obedece está obligado a hacerlo, careciendo del poder de inspección. Para Castellanos Tena²⁶³⁾ es la única hipótesis de obediencia jerárquica y no de una exigibilidad de otra conducta.

Aquí se atiende al deber de obedecer impuesto por el derecho. — No cuenta el criterio del subordinado. No hay antijuridicidad y en consecuencia, no hay delito.

En este caso, el ministro o secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo, debe al titular del órgano ejecutivo obediencia legítima, sin que ésto implique componendas para — efectuar actos delictuosos.

Por último, en cuanto a la participación en materia penal, se — entiende por ella "...la voluntaria cooperación de varios individuos en la realización de un delito, sin que el tipo requiera — esa pluralidad"²⁶⁴⁾.

263) Cfr Op cit. pp 258-259.

264) . Op cit p 284

Dentro de la participación encontramos la accesoriedad, en la cual es autor del delito el que efectúa los actos u omisiones, contemplados por el derecho penal y la responsabilidad de los partícipes está en función de los auxilios prestados al autor principal.

El delito producido por una pluralidad de sujetos, único e indivisible, es consecuencia de una actuación principal y de otra u otras accesorias, generadas por los partícipes²⁶⁵⁾.

El caso concreto del refrendo de un hecho ilícito en el régimen presidencial tendría por generador principal al Presidente de la República --único responsable de los actos generados por el -- órgano ejecutivo-- y una participación accesoría por parte de -- sus secretarios de Estado o jefes de Departamentos Administra-- tivos al asegurar, con su firma, la eficacia de un hecho cuya -- inspección les obligaba a no refrendar. Las responsabilidades -- derivadas de este hecho habrían de determinarse bajo este cri-- terio.

265) Cfr Op cit p 285

2.b.1. El Refrendo como Deber.

En términos kantianos, se tiene por deber jurídico al valor moral absoluto.

Para Kelsen, el deber jurídico se entendía como la obligación - de realizar la conducta contraria a aquella que la norma determina como condición para aplicar una sanción.

En opinión de algunos autores²⁶⁶⁾, para la existencia del deber jurídico no se requiere que exista un derecho subjetivo, ya que no tiene por qué haber un particular con facultad para exigir - el cumplimiento, sino toda la colectividad organizada en el -- Estado aplica la sanción a su incumplimiento.

Así, el deber jurídico es una consecuencia natural de la norma jurídica.

Sin embargo, para García Maynes²⁶⁷⁾ no hay deber jurídico sin - derecho subjetivo, ni derecho subjetivo al que no corresponda -

266) Cfr. ARROYO RAMIREZ, Miguel. "deber jurídico", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. T. III ...Op. cit. p. 15

267) Cfr. GARCIA MAYNES, Eduardo. FILOSOFIA DEL DERECHO. Cuarta edición. Ed. Porrúa México 1983 p 66

el deber de otra persona. Del deber y derecho subjetivos hace -- términos correlativos, argumentando que la bilateralidad es --- característica de la regulación jurídica, como enlace necesario y recíproco²⁶⁸).

En el caso de este autor, el argumento esgrimido anteriormente lo completa diciendo que "... cuando una norma confiere una facultad de hacer algo, al propio tiempo obliga a los demás a no impedir que aquél haga lo que lícitamente puede hacer"²⁶⁹). Del incumplimiento del deber jurídico surge la sanción.

Hay que distinguir esta idea, de la pluralidad de sujetos obligados a no impedir el cumplimiento del deber jurídico, con el - concepto de obligación, en el cual se implica un vínculo, una - relación de derecho surgida del acuerdo de voluntades o de un - ilícito que deriva la necesidad de un pago del deudor al acreedor²⁷⁰).

Sin embargo, para Burgoa²⁷¹), el refrendo es más una obligación dada la situación de los agentes refrendatarios con respecto al

268) Cfr Op cit p 67

269) Ibid.

270) Cfr LOPEZ MONROY, José de Jesús y PEREZ DUARTE Y N., Alicia Elena. "Obligación", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. T VI Op - cit p 287 y ss

271) Cfr Op cit p 787

Presidente en el sistema presidencial mexicano, donde son meros colaboradores de éste en quien sólo se deposita la función admnistrativa federal.

En otra opinión, el refrendo ministerial es un deber, derivado de una norma jurídica, en el cual la pluralidad de gobernados - observa que el agente refrendatario asegure la eficacia de los actos presidenciales dictados conforme al derecho y vigila, -- esa misma pluralidad de sujetos organizados en el Estado, las - posibles infracciones cometidas en el cumplimiento de ese deber para que, en su caso, emita un juicio de reproche materializa- do en una sanción.

Todo ésto es con el propósito de que el ejecutivo no quede to-- talmente por encima del orden jurídico punitivo, lo cual sería condenable en un Estado de Derecho; significando el agente --- refrendatario un control de los actos del Presidente y de su -- posible deseo de desviar sus funciones para intentar incluir, - incluso como eficaces, actos penados por el orden jurídico.

En el sistema jurídico mexicano, la responsabilidad penal del - agente refrendatario derivaría entonces entre dos opciones: o - de ser cómplice de un ilícito o de no cumplir con su deber ---

jurídico de control a los actos del Presidente, haciendo exigible su responsabilidad; significando la contrapartida de la -- irresponsabilidad penal de que goza el Presidente durante el -- tiempo de su encargo: respondería por el ilícito propio cometido en abuso u omisión de sus funciones, según el caso.

2.c. La Responsabilidad Política.

En el régimen parlamentario y en opinión de Gabino Fraga²⁷²⁾, -- la responsabilidad del agente refrendatario no es jurídica, ni de orden civil o penal, sino que la identifica como una responsabilidad política.

"... la responsabilidad política no presupone, como la penal, -- un mal en el sentido jurídico, la comisión de un acto ilegal, -- sino simplemente motivos de conveniencia u oportunidad; no se -- actúa mediante recursos jurídicos --impeachment-- como aquella, -- sino por medio de naturaleza política --preguntas, interpelaciones, votos de censura especialmente--, y finalmente no desemboca en la imposición de penas, sino en la separación del cargo"²⁷³⁾.

272) Gfr. FRAGA, Gabino. .. Op. cit. p. 178

273) Citando a Mercedes Grosas. FRAGA, Gabino. Ibid

En cuanto al régimen presidencial, para Tena Ramírez²⁷⁴⁾, si -- por virtud del refrendo ministerial el secretario asume una responsabilidad política, entonces se le identificaría una personalidad autónoma y en consecuencia, se tendría un matiz parlamentario.

En opinión del mismo Tena Ramírez, la imputabilidad política -- del Presidente, en el presidencialismo mexicano, es plena a diferencia de la imputabilidad penal --como analizamos en su oportunidad--, de donde la responsabilidad política no puede asumirla --sustituyendo al Presidente-- el secretario de Estado, como -- en el régimen parlamentario.

En esta forma, porejemplo, a pesar de que los secretarios de -- Estado y jefes de Departamentos Administrativos puedan ser llamados por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, para informar sobre determinado asunto, la responsabilidad política sigue siendo del Presidente de la República.

La comparecencia, como ya señalamos, sólo equivale a un informe técnico y atenúa, en su caso, el posible enfrentamiento entre --

274) Cfr . Op cit p 254

los órganos legislativo y ejecutivo, protegiendo la imagen presidencial sin que ésto signifique demérito a la función y responsabilidad presidenciales.

Los secretarios del Despacho o jefes de Departamentos Administrativos no está obligados por el Congreso a dimitir, pudiendo el Presidente mantenerlos aun en contra de la opinión de aquél, ya que los servidores públicos referidos son responsables políticamente ante el Presidente y no ante el Congreso.

Tanto para Burgoa²⁷⁵⁾ como para Carpizo²⁷⁶⁾, el refrendo ministerial puede adquirir, en el régimen presidencial mexicano, un sentido político cuando el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo se ven obligados a renunciar a su cargo por negarse a otorgar el refrendo.

2.c.1. El Refrendo como Acto Concurrente.

El refrendo ministerial es un acto jurídico que requiere de la participación de un agente refrendatario, en forma subsidiaria,

275) Cfr BURGOA O , Ignacio ...Op. cit. p. 787.

276) Cfr CARPIZO, Jorge EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. . Op. cit. p. 38.

en los actos del Jefe de Estado, para asegurar la observancia - obligatoria del acto de que se trate, conformándose una facultad concurrente dentro del mismo órgano ejecutivo.

En el caso del régimen presidencial podríamos observar que el - Presidente no está exento de responsabilidad ni la transmite al agente refrendatario.

Cuando el acto presidencial requiere del refrendo ministerial, el sujeto que refrenda no es receptor de la responsabilidad presidencial -que en el régimen mexicano es unipersonal- sino que se hace copartícipe del acto.

El Presidente no se libera de su responsabilidad pero el agente que refrenda sí se involucra en el acto y responderá hasta donde su participación le lleve a ser culpable.

CAPITULO 4
EL REFERENDO EN EL
SISTEMA JURIDICO MEXICANO .

1. La Constitución Política de 1917.

La firma, que uno o más secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos otorgan a todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, para asegurar la eficacia de los mismos, se conoce con el nombre de "refrendo ministerial" y menos comúnmente con el de "ejercicio de decretos"²⁷⁷⁾.

El refrendo ministerial, en el sistema jurídico mexicano, está incorporado a la Constitución Política en su artículo 92 el cual señala: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos"²⁷⁸⁾.

Este artículo fue aprobado, sin discusión y por unanimidad de 142 votos, en la 49ª Sesión Ordinaria celebrada la noche del jueves 18 de enero de 1917²⁷⁹⁾.

277) Cfr. FRAGA, Gabino Op. cit. p. 177.

278) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ...Op. cit. p. 74.

279) Cfr. CUADRAGESIMA SEXTA LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO I. VII. ...Op. cit. p. 619. Originalmente no incluyó a los Jefes de Departamentos Administrativos.

Como ya habíamos señalado, el refrendo ministerial del sistema jurídico mexicano es referido, en sus antecedentes, al artículo 225 de la -- Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812: "Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas -- por el secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda. -- Ningún tribunal o persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito"²⁸⁰⁾.

A quienes elaboraron el artículo citado, se les adjudica el deseo de -- controlar los actos del Jefe de Estado, con el propósito de evitar el ejercicio absolutista del poder.

Este criterio se intuye permanente en el documento que da nacimiento a la Nación mexicana. El artículo 144 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, señala: "... de no llevar las formalidades prescritas -- firmadas por el secretario a quien corresponda--, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos"²⁸¹⁾.

A partir de la Constitución de Apatzingán, la historia independiente de México ha conocido diversos documentos constitucionales; algunos, ---

280) Op. cit. p. 115

281) Ibid

emergidos de los sentimientos mismos de la Nación; otros, impuestos -- por usurpadores de la voluntad popular.

Aún, en estos últimos, encontramos incluida la figura jurídica del --- refrendo ministerial. Ejemplo de ésto es el artículo 29 del Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de -- México el 18 de diciembre de 1822: "... Sus ministros --del emperador-- son responsables de los actos de su gobierno que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efectos"²⁸²).

Analizando los antecedentes del artículo 92 constitucional vigente pue de observarse que el criterio de involucrar a los titulares de las di- versas áreas administrativas gubernamentales, en los actos emitidos -- por el Jefe de Estado, se ha encontrado presente en la vida indepen--- diente de México; incluso en los gobiernos contrarios a la voluntad -- del pueblo, donde el refrendo ministerial se incluyó posiblemente, en parte, para utilizarlo como instrumento atenuante de la imagen despó-- tica de los mismos.

Habíamos dicho ya que el refrendo ministerial asegura la eficacia de - los actos presidenciales, con trascendencia jurídica, al imprimirles - obligatoriedad a su cumplimiento.

282) ..Op. cit p 647.

Los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos -- refrendan los actos presidenciales que involucran sus esferas competenciales, determinadas por la ley; sin que ésto signifique una competencia distinta de la del Presidente de la República.

Con relación a estas ideas, Gabino Fraga sostiene que el referendo ministerial no sólo es expresión de la función administrativa de los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos; sino -- que también es origen de una calidad política de los servidores públicos referidos.

2. La Legislación Secundaria.

Hasta 1985 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía en su artículo 13 que "Los reglamentos, decretos y acuerdos -- expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe de Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos" ²⁸³⁾.

283) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. ... Op. cit. p. 10.

De la comparación del artículo citado con el texto del artículo 92 -- constitucional, sobresale en primer término la eliminación del texto - del artículo 13 de la Ley Orgánica el concepto de "órdenes".

Nosotros consideramos que el espíritu del artículo 92 constitucional - es condicionar, la eficacia de todo acto del Presidente de la República con trascendencia jurídica, al refrendo ministerial.

En este sentido, el artículo constitucional no deja fuera ninguna posibilidad para que el titular del ejecutivo actúe sin considerar a los -- titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos. Así, por ésto, se refiere a "todos" los reglamentos, decretos, etc., incluidas las órdenes presidenciales.

En cambio, la Ley Orgánica es, a nuestro parecer, menos totalizadora - de los actos presidenciales, en comparación al artículo constitucional referido.

Por otra parte, los actos enunciados por el artículo 92 constitucional tienen condicionada su eficacia -- "... y sin este requisito no serán -- obedecidos"--, al refrendo del secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo correspondiente.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no sólo condiciona la eficacia de los actos mencionados --"... para su observancia"--, al refrendo ministerial sino que, equivocadamente, también sujeta al --- refrendo la validez de los mismos actos.

A partir de 1986, el artículo 13 citado cuenta con un párrafo adicional en el cual se señala que: "Tratándose de decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación"²⁸⁴).

El refrendo de los decretos promulgatorios de leyes había venido siendo un tema debatido, pues la observancia del artículo 92 constitucional parecía incluirlos; sin embargo, los argumentos en contra, que -- exponremos posteriormente, llevaron a incorporar este párrafo e incluso a influir en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la --- Nación.

En cuanto al Distrito Federal su Reglamento Interior, en el capítulo -- II relativo a las atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, al artículo 5 señala las atribuciones, no delegables, del jefe del Departamento y en la fracción IX refiere la de "refrendar los

284) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Decimosexta edición. Ed. Porrúa, México 1986. p. 10

reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, en asuntos que correspondan al Departamento"285).

En los gobiernos de los Estados de la República, son generalmente los secretarios de Gobierno quienes refrendan —y por ende, hacen de observancia obligatoria—, los actos de los titulares de los órganos ejecutivos locales; en este caso, del Gobernador.

2.a Los Actos Presidenciales Refrendables.

El artículo 92 constitucional condiciona la eficacia de todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República al refrendo ministerial. Veamos ahora en qué consiste cada uno de estos actos.

i) La facultad reglamentaria del Presidente de la República se consagra en la fracción I del artículo 89 constitucional, con la cual provee: "... en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión"286). --

285) "Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal", en: LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO INTERIOR. Colección Legislación. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas México. 1984 p. 83

286) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Op cit p 72.

Con el reglamento, el ejecutivo instrumenta la aplicación de la ley en la esfera administrativa.

Es característico del reglamento la generalidad y abstracción - de sus disposiciones por lo que se identifica como un acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo.

Además, "la heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización - normativa están destinados, sino que su validez jurídico constitucional dependen de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rabasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley - secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues -- ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado"²⁸⁷⁾.

Para Acosta Romero, el reglamento "... es el conjunto ordenado - de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para - la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corpo - ración o dependencia"²⁸⁸⁾.

287) BURGOA O, Ignacio Op cit. p. 775.

288) ACOSTA ROMERO, Miguel Op. cit. p. 477.

El mismo autor distingue diversos tipos de reglamentos: los reglamentos particulares, referidos al orden interno de determinadas corporaciones o regulando relaciones privadas; los reglamentos de autoridad, estableciendo el régimen interior de corporaciones o dependencias; los reglamentos internos de los órganos del Estado, que regulan la actividad interna de los mismos; los reglamentos autónomos, los cuales el poder ejecutivo puede expedir directamente para reglamentar preceptos constitucionales; los reglamentos de necesidad —que estudia la doctrina — extranjera—, dictados cuando se enfrenta a una situación de emergencia anormal o de alteración del orden público²⁸⁹⁾.

ii) El decreto, por su parte, "... es la decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requieren de cierta formalidad —publicidad—, a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido"²⁹⁰⁾.

En otra conceptualización podría decirse que el decreto es la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno²⁹¹⁾.

Para distinguir al decreto se dice que crea situaciones jurídicas concretas, a diferencia del reglamento que instrumenta en forma general.

289) Cfr Op cit pp 477-483.

290) Op cit p 498

291) Citando a Guillermo Cabanellas Ibid

Aquí también se identifican varias especies de decretos: los -- decretos legislativos, integrados por las resoluciones del --- Congreso de la Unión que no tienen carácter de leyes²⁹²⁾.

En el área jurisdiccional, los decretos se caracterizan como -- determinaciones de trámite.

En cuanto a los decretos del Presidente de la República, se --- entiende por éstos a "... la decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas"²⁹³⁾.

iii) Tratándose de los acuerdos, éstos implican la coincidencia de voluntades.

En el terreno jurídico se le considera como "... la expresión - de voluntad de un órgano colegiado sobre materia de su competen-
cia"²⁹⁴⁾.

292) El artículo 70 constitucional señala que: "Toda resolución del Congreso tendrá el -- carácter de ley o decreto".
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ... Op. cit. p. 53.

293) ACOSTA ROMERO, Miguel Op. cit. p. 500.

294) . Op cit p 501 y ss

En el ámbito administrativo se tiene por acuerdo a "... la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito. También significa la reunión de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente"²⁹⁵).

Este es el caso en el que el Presidente de la República "acuerda" con los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos, con apego a los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativas; así como también a la posibilidad de decisión, mando y revisión que impone la relación jerárquica administrativa.

iv) Las órdenes a las que alude el artículo 92 constitucional --concepto excluido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-- es un concepto genérico. Posiblemente disposiciones de carácter interno de un superior --Presidente de la República-- a los inferiores, precisando interpretaciones, decisiones o procedimientos con trascendencia jurídica y que no tienen las formas de reglamento, decreto o acuerdo.

2.a.1. Los Decretos Promulgatorios de Leyes.

La posibilidad de que los decretos promulgatorios de leyes se sujeten al refrendo ministerial, atendiendo a la materia sobre la cual trata la ley en cuestión, ha sido muy debatida.

Atendiendo a la idea de los pesos y contrapesos entre los órganos que ejercen el poder del Estado, los titulares de los órganos ejecutivos se ven involucrados en el proceso legislativo, - al tener a su cargo la promulgación de las leyes, emitidas como tales, por las Asambleas respectivas.

"La promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente - de la República ordena la publicación de una ley o un decreto - previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. "Promulgar" es equivalente a -- "publicar"²⁹⁶). Al publicarse la ley o el decreto se asegura la publicidad de los mismos y con ésto, se anula el argumento de - no conocimiento de la ley.

296) BORGGA O , Ignacio: . Cp. cit p. 772.

Lo discutible aquí es si una decisión de la Asamblea Legislativa debe supeditarse a una decisión del órgano ejecutivo. La respuesta parece ser que desde luego no; sin embargo, han existido diversas situaciones, de las cuales analizaremos algunas a continuación, que creemos tienen por fin último la coordinación de los actos de los órganos estatales.

En Francia las decisiones de la Asamblea en el proceso legislativo tienen un carácter definitivo. No es necesario ningún acto posterior del ejecutivo --Constitución francesa de 1791, artículo 59--. Igual en la URSS, por la identidad entre Gobierno y --Asamblea, controlados por el Partido Comunista o en Suiza, con su revisión de Gobierno de Asamblea.

En el parlamentarismo se identifica una confirmación, por parte del Jefe de Estado, de la legislación parlamentaria --Corona o --Presidente del Estado republicano--.

En Inglaterra se denomina Royal Assent. En los Estados republicanos, a esta acción del Presidente, le llamamos promulgación.

En los gobiernos parlamentarios, la teoría constitucional ha --identificado que el Jefe de Estado no puede negarse a promulgar

una ley. En el caso inglés es muy clara esta situación, dado -- que el Gobierno asume la responsabilidad política con su refren do. Desde la negativa de la reina Ana --que referimos cuando ana lizamos el régimen británico--, a la milicia en Escocia --1707--, no se ha vuelto a negar la aprobación real.

Sin embargo, el ejecutivo en los regímenes parlamentarios ha -- tenido y ejercido el veto absoluto, identificándose como una -- acción autoritaria: como en la Carta francesa de 1814, haciendo lo equivalente al derecho de sanción real, trasladado a la --- Constitución orleanista que convirtió la monarquía legitimista, limitada constitucionalmente, en monarquía parlamentaria²⁹⁷⁾.

En algunas monarquías constitucionales se mantuvo el veto abso- luto de la Corona --Constitución prusiana de 1850; artículo 62--, aunque nunca se utilizó por convenir así a los intereses polí-- ticos del Jefe de Estado.

En algunas organizaciones presidenciales se ha retomado la posi bilidad de vetar en forma absoluta las decisiones legislativas de los Congresos, queriéndose conservar un poder político de -- máximo control, pese a que las Asambleas son regularmente con-- troladas por el Gobierno²⁹⁸⁾.

297) Cfr. LOEWENSTEIN, Karl ...Op. cit. p. 272.

298) Cfr. ... Op. cit. p. 273.

En algunas comunidades políticas, el Presidente puede atrasar - la promulgación -con apoyo del Gobierno-, hasta que se haya realizado un referendun sobre dicha ley.

El veto suspensivo a una ley aprobada por la Asamblea iguala la negativa de la sanción real pero es propio del presidencialismo, lo cual exige una nueva deliberación de las Cámaras²⁹⁹⁾.

En el Parlamento, el Jefe de Estado no puede intervenir en el - proceso legislativo y su veto puede resultar un grave problema para el Gobierno, que seguramente apoyó el proyecto de ley en - las discusiones de la Asamblea; además de asumir la responsabilidad, por su refrendo, de la negativa del Jefe de Estado a --- promulgarla.

Una variante interesante es la de Eire -1937- que por su artículo 26, el Jefe de Estado podía sujetar una ley aprobada por la Asamblea al Tribunal Supremo para que decidiera su constitucionalidad. La promulgación se encontraba entonces suspendida. El tribunal contaba con un plazo máximo de 60 días para resolver - si la ley en cuestión era o no anticonstitucional. Si lo era, - el Presidente podía rehusarse a promulgarla; en caso contrario, era su obligación hacerlo³⁰⁰⁾.

299) Ibid

300) Ibid

En el régimen parlamentario, el refrendo del decreto promulgatorio de una ley se explica debido a que los ministros refrendatarios son miembros de la asamblea de la cual surge el futuro precepto legal; sin embargo, en el régimen presidencial pareciera no tener sentido.

En el caso mexicano, Carpizo observaba la no necesidad ni oportunidad del refrendo de los decretos promulgatorios de leyes, aprobadas por el Congreso de la Unión, por no deberse considerar actos propios del Presidente, el cual está obligado a promulgar ~~—publicar—~~ las leyes.

Además, el mismo autor señala que el Presidente de la República podría obstruir la publicación de una ley ordenando a sus secretarios de Estado o jefes de Departamentos Administrativos que no refrenden, violando con ésto su obligación constitucional.

"La protesta que otorga el presidente al asumir su cargo de guardar y hacer guardar la Constitución (art. 87) le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 constitucional, sólo puede ser acusado por traición a la --

patria y delitos graves del orden común. Por consiguiente, el incumplimiento de la obligación que tiene de promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna, aunque implique la desatención de dicho deber y una grave violación constitucional. Tampoco el Congreso tiene a su disposición medios jurídicos para compelerlo al cumplimiento de tal obligación. Sin embargo, creemos que ante la negativa o rehusamiento presidencial el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al Ejecutivo. Conforme al procedimiento establecido por el artículo 72 constitucional, una ley o decreto se estiman aprobados al agotarse éste, aunque el Presidente no los promulgue.

(...) Suponer que el citado organismo —Congreso de la Unión— carece de —la facultad de publicar las leyes para su observancia—, sería tanto como supeditar su actuación a la voluntad del Ejecutivo"³⁰¹).

Para Carpizo, la práctica de que los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos refrendaran el decreto -

301) BURGOA O , Ignacio Op. cit. p. 773.

presidencial promulgatorio de leyes "... es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer"³⁰²⁾.

Por el artículo 72 constitucional, se tiene aprobado por el ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen, dentro de los 10 días hábiles del Congreso, al no -- ser que éste haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo -- caso habrá de devolver el proyecto el primer día en que vuelva a reunirse. Las Cámaras volverán a discutir el proyecto y si es aprobado, el proyecto será ley o decreto y volverá el ejecutivo para su promulgación. El ejecutivo habrá de publicar inmediatamente³⁰³⁾.

El artículo 89 constitucional, fracción I, hace de la promulgación de las leyes una obligación constitucional del Presidente³⁰⁴⁾.

Para Acosta Romero, las formalidades de los actos del ejecutivo deben revestir dos secuencias: a) debe contener el refrendo -- antes del secretario o jefe de Departamento Administrativo del

302) CARPIZO, Jorge "Refrendo Ministerial", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. ...Op. cit. p. 384 y en EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. ..Op. cit p 35

303) Cfr CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ...Op cit. pp. 54-55

304) Cfr. Op cit p. 72

ramo que involucrara; ahora sólo del secretario de Gobernación en los decretos promulgatorios de leyes— y, b) de acuerdo con — la costumbre administrativa —y por ministerio de ley— los decretos se publican en el Diario Oficial de la Federación³⁰⁵).

3. El Refrendo Ministerial como Requisito Formal de Eficacia de los Actos Presidenciales.

Los actos presidenciales, al emitirlos el titular del órgano ejecutivo, son documentos públicos válidos al efectuarlos en su ámbito de competencia. La falta de refrendo en esos actos no los hace nulos; los hace ineficaces, pues no serán obedecidos por faltarles un requisito de -- forma.

Para que un acto administrativo sea calificado de irregular e ineficaz, se tiene que debe haber falta de sujeto, o de voluntad o existir voluntad viciada por error, dolo o violencia; falta de objeto o falta de forma, si el acto requiere de ser escrito o por algún requisito formal -- previsto por la ley.

305) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. ...Op. cit. p. 501.

En el caso del refrendo ministerial existen los sujetos activo y pasivo. El activo es en este caso quien otorga el refrendo a un acto de -- otro --Presidente de la República--, que dicta competentemente en uso de sus facultades, con un objeto determinado jurídica y naturalmente; fundando y motivando el acto, como una manifestación externa que no involucra vicio en la voluntad.

Si el refrendo no se da, el acto no es inexistente pues el acto a --- refrendar reúne todos los elementos; tampoco estará viciado de nulidad absoluta, pues no va contra ley prohibitiva, de orden público, ni contra las buenas costumbres; tampoco tendrá nulidad relativa, pues sólo carece de un requisito de forma, pero no puede llegar a valer por confirmación o prescripción, subsanándose únicamente con la firma del -- secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo del ramo -- respectivo, bien del que se negó o de otro designado posteriormente.

La irregularidad de forma ocasionada por la falta de refrendo produce una ineficacia total del acto al no ser obedecido³⁰⁶⁾.

La ineficacia del acto y en su caso la anulación la decreta la misma -- autoridad que emitió el acto, quien lo modifica o anula; la autoridad jerárquica superior, quien lo modifica o anula en ejercicio de su ---

306) Cfr Op. cit. p. 415.

poder de revisión. Los tribunales administrativos pueden anularlo ---
 --decretar-- por sentencia de un proceso administrativo; los tribunales
 en materia de amparo, igualmente pueden decretar la anulación del acto,
 si es violatorio de garantías individuales, previo el juicio de amparo
 respectivo. También puede declararse por decisiones dictadas en recur-
 sos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y -
 federales en materia de amparo³⁰⁷⁾.

4. El Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En opinión de Andrés Serra Rojas³⁰⁸⁾, existen numerosos actos del Pre-
 sidente de la República que no han sido refrendados por el agente ---
 correspondiente y sin embargo, son cumplidos en sus términos y en ----
 otras ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conside--
 rado que no podría omitirse el refrendo de una ley o de un reglamento
 y ha obligado al refrendo y a una nueva publicación.

El mismo autor observa que la falta de refrendo no nulifica el acto --
 presidencial; sólo difiere su cumplimiento, hasta su perfeccionamiento;
 sobre todo en los decretos promulgatorios de leyes.

307) Cfr. . Op. cit. p. 416..

308) Cfr . Op. cit p 531.

En general, el criterio sostenido por el máximo tribunal del país acerca de los decretos promulgatorios de leyes, es el de que no debe llevarse al extremo de exigir el refrendo cuando en el decreto se toque de manera incidental o accesoría, alguna materia³⁰⁹⁾.

Sin embargo, hemos visto como la tendencia de los estudiosos del Derecho fue durante mucho tiempo la de criticar la exigibilidad del refrendo de los decretos promulgatorios de leyes argumentando, con razón de sobra, que las leyes las emite el Congreso de la Unión para que se cumplan, no para que se obstruyan.

El solicitar el refrendo del secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo correspondiente, es equivalente a no reconocer el respaldo de la estructura estatal al Congreso de la Unión individualmente, condicionando su alta labor legislativa a un formalismo administrativo.

Se argumentaba, a favor del refrendo de decretos promulgatorios de leyes, que el agente refrendatario atendía al decreto conforme al artículo 92 constitucional y no a la ley. Sin embargo, para que un agente refrendara, se atendía al contenido de la ley, a su materia, para conocer el titular a refrendar. Así, el secretario de Estado o jefe

309) Cfr. Op. cit. p. 530.

dé Departamento Administrativo participaban con respecto a la ley. El efecto era transitivo hasta la ley.

Influida por esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un nuevo criterio en el cual se sostiene que las leyes emitidas por el Congreso de la Unión no pueden ser sancionadas ni refrendadas — por secretarios de Estado — ni jefes de Departamentos Administrativos—, y por lo tanto las firmas de estos funcionarios — "son sólo colaboradores del ejecutivo"— en los documentos—ley no tienen validez³¹⁰⁾, con--- cluyendo que "las leyes se emiten para cumplirse, no para juzgarlas".

Con ésto se emitió una tesis en contra de la jurisprudencia que sostenía: "... el refrendo del decreto promulgario de una ley por parte de los secretarios de Estado, cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 — de la constitución Federal. Se estableció que esta tesis no debe ser — llevada al extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un secretario de Estado cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesoria, alguna materia"³¹¹⁾.

En el debate se planteó la posibilidad de que sea únicamente la Secretaría de Gobernación —su titular— quien firme los documentos—ley, sólo

310) Cfr Periódico *Excelsior*, Miércoles 30 de abril de 1986. p. 4.

311) .. Op cit p 31 —indispensable para la eficacia—.

como un trámite por cumplir y no como requisito indispensable para que se expida, promulgue, publique o aplique la ley.

Así, la opinión de que era inadmisibile el refrendo de los decretos promulgatorios de leyes imperó. El Congreso de la Unión, en uso de sus -- facultades, emite leyes para ser obedecidas.

Si una ley requiere, como es, de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, compete refrendar al secretario de Gobernación, porque de la unidad administrativa de la que es titular, depende el Diario -- Oficial y por ésto, sólo él refrenda. En esta forma, sólo se atiende -- al decreto que ordena publicar la ley.

Si otro secretario refrendara, atendiendo al contenido de la ley, el -- refrendo no estaría referido al decreto promulgatorio sino que, por -- transitividad, atendería a la ley misma, sujetando los criterios del -- Congreso de la Unión a la facultad discrecional de los colaboradores -- del Presidente de la República.

5. Comentario Final.

La calidad administrativa de los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos es de colaboradores del Presidente de la República, Único titular del órgano ejecutivo federal, quien los nombra y remueve libremente.

La elección de estos colaboradores se identifica generalmente fluctuando entre dos aspectos: la amistad y la capacidad intelectual, fomentada aquella y evaluada ésta a lo largo del proceso de formación del político mexicano, observando reglas consuetudinarias de comportamiento³¹²⁾ emergidas del proyecto revolucionario del Estado mexicano.

Respecto a la óptima elección de los servidores públicos referidos, se discute si conviene elegir a técnicos o a políticos. Las opiniones son numerosas, variadas y encontradas.

Por técnico se tiene al especialista que conoce perfectamente el conjunto de procedimientos de una rama del conocimiento humano.

En el quehacer público se les tiene por fácilmente inducibles a rehacer el trabajo de la administración y de sustituirse a ella.

312) Cfr. BURGOS O, Ignacio. ...Op. cit. p. 803.

Su labor es la eficiencia rutinaria; identificándoles en los gobiernos calificados de derechas o reaccionarios.

El político se identifica con la organización y gobierno de los asuntos públicos de un Estado. Se adjudica la capacidad de asimilar los problemas, representarlos y criticarlos desde un punto de vista general y no limitado al ángulo al cual determina la especialización en cierta materia. Esto no significa que el conocimiento especializado sobre; sino que va más allá. El técnico sabe lo que se necesita; el político identifica lo que conviene.

La relación de los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos con el Presidente de la República es, administrativamente, de subordinados a un jefe. La posibilidad de éste a removerlos libremente es parte del poder absoluto que comúnmente se le atribuye; sin embargo, a pesar de esta consideración, el Presidente no puede actuar haciendo uso ilimitado del poder a no ser que, de hecho, ejerciera despóticamente.

Los actos del Presidente tienen como fundamento y limitación al Derecho. La ley contempla controles efectivos a su actividad. El Congreso de la Unión y las Cámaras que lo integran están facultados para ello, de manera importante, en materia económica. En materia -----

jurisdiccional, el juicio de amparo representa el control de la legalidad de sus actos como autoridad³¹³⁾, significando, "al ejercer la función de control constitucional (...), una relación política de poder a poder"³¹⁴⁾.

La finalidad del refrendo ministerial de controlar los actos del Jefe de Estado pareciera imposible en las condiciones políticas del sistema mexicano. Pareciera que su fin primordial fuera la coordinación administrativa de las unidades orgánicas del poder ejecutivo; sin embargo, por qué condicionar entonces la eficacia de los actos señalados en el artículo 92 constitucional; por qué mantener una figura aparentemente ociosa en el texto constitucional.

Nosotros pensamos que el Constituyente de Querétaro contempló, en el refrendo ministerial, un control de los actos presidenciales. El que muchas o pocas veces este control no sea efectivo, no es por falta de provisión del texto constitucional, sino por falta de responsabilidad de quien, facultado para no refrendar, lo hace, en defensa de sus intereses personales y su posición política, aunque ésto refleje los casos extremos.

313) Cfr. BURGOA O., Ignacio. ...Op. cit. p. 802.

314) BURGOA O., Ignacio. Op. cit. p. 810.

COROLARIO

Cuidando de no caer en repeticiones, pretendemos en este apartado final - exponer los resultados que consideramos más sobresalientes de la presente investigación, resaltando sobre todo los rasgos característicos que a lo largo de ésta venimos descubriendo y delineando de nuestro objeto de estudio, los cuales pueden, incluso, significar puntos de partida de ulteriores observaciones y propuestas alternativas; además de intentarse subrayar las características del mismo objeto de estudio dentro del sistema -- presidencial mexicano.

El ejercicio del poder político siempre ha tenido por características la - participación de la colectividad que, organizada en un Estado, lo vive; - junto a la posibilidad de imposición de una voluntad sobre otra, incluso por la fuerza legítima.

Esta posibilidad ha dado lugar a la creación de pesos y contrapesos; sistemas y mecanismos de control y vigilancia de los encargados del ejercicio de ese poder, desde fuera y dentro del órgano estatal del que forman parte.

El referendo --denominado ministerial en los regímenes parlamentarios--, ha solido identificarse como uno de esos instrumentos intraorgánicos del -- ejecutivo y así lo encontramos en diversas organizaciones gubernamentales, con orígenes, estructuras y objetivos muy distintos.

Identificando al parlamentarismo y al presidencialismo como dos entornos en los cuales analizamos el refrendo ministerial, podemos referirnos inicialmente a las naturalezas constitucional, política y administrativa del ministro y del secretario de Estado, por ser éstos los titulares de la -- facultad refrendataria.

En el régimen parlamentario, el ministro tiene constitucionalmente la pertenencia al Parlamento, ante el cual responde; políticamente es dignatario del Jefe de Estado y, administrativamente tiene las funciones de consejero en lo relativo al Gobierno del país, además de ejecutante de las - decisiones que en este terreno se tomen para el ámbito de su competencia.

En el régimen presidencial, el secretario del Despacho es constitucionalmente miembro del órgano ejecutivo; políticamente es un servidor público de colaboración y, administrativamente es jefe de la unidad gubernamental de la que es titular.

Las diferencias entre uno y otro --ministro y secretario del Despacho-- inciden determinadamente en el significado que el refrendo tiene en sus res--pectivos sistemas gubernamentales --parlamentarismo y presidencialismo--; - plasmándose estas diferencias en los fines a cumplir por esta figura jurídica

Habíamos señalado ya que las finalidades doctrinales del referendo son las de certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del Jefe de Estado y, trasladar la responsabilidad del acto referendado.

En cuanto a la certificación de autenticidad de una firma, de existir, -- estará referida a la firma del Jefe de Estado, quien en su calidad de -- tal, promulga los actos sujetos a referendo.

Esta finalidad podríamos identificarla de originaria del referendo, ya que inicialmente se remitía a la autenticidad del sello del monarca.

Particularmente, en el presidencialismo mexicano, esta finalidad podría -- implicarse en el referendo que el secretario de Gobernación hace de los -- actos del Jefe de Estado; ya que corresponde a la Secretaría de la que es titular, llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales -- --incluyendo al Jefe de Estado-- y de los gobernadores de los Estados, legalizando las firmas de los mismos.

Respecto al propósito del referendo de significar una limitación de la -- actuación del Jefe de Estado, podemos señalar que es en este caso cuando se le identifica como un instrumento de control a los posibles excesos -- del ejercicio del poder político.

Consideramos que la figura jurídica, en sí, cuenta con dicha finalidad de control y limitación. En el parlamentarismo esta finalidad cristaliza al no depender el posible agente refrendatario de la voluntad del Jefe de -- Estado. El ministro, en este caso, responde ante el Parlamento.

En cambio, en cuanto al presidencialismo, el agente refrendatario responde ante el Presidente, su jefe administrativo, quien cuenta con la posibi lidad de removerle del cargo en caso de negarse a otorgar el refrendo --- requerido.

Particularmente, en el caso mexicano, el refrendo puede considerarse una limitación imperfecta por ser superable. Si los actos del Jefe de Estado, que así lo requieren, no son refrendados, no serán obedecidos; sin embar-- go, la negativa del agente refrendatario no impide al Presidente llevar a cabo su decisión, al tener éste la libertad de destituir, de su puesto, al individuo renuente.

Así, la finalidad de limitación del refrendo en el presidencialismo mexi-- cano es parcial pues no es posible ligar el refrendo a la voluntad insus-- tituible de determinada persona, como sucede en el régimen parlamenta--- rio; pero el agente refrendatario puede negarse a refrendar y en ese mo-- mento significar una limitación, a la postre superable; aunque, de cual--- quier forma, de éste o de aquél, el acto del Presidente que así lo requie-- re, habrá de ir refrendado para asegurar su eficacia.

Pensamos que el refrendo, más que como limitación, debe considerarse en el presidencialismo mexicano como un instrumento de coordinación gubernativa del Jefe de Estado con sus colaboradores, titulares de las diversas áreas administrativas con dependencia directa del Presidente de la República; surgiendo como limitación sólo en casos extremos, que no significan la generalidad de la actuación gubernamental.

En México, en términos políticos, el refrendo no puede aspirar a significar una limitación insuperable de los actos presidenciales, pues se tiene al Presidente, en la idea cardenista, como el "único representante de los sentimientos democráticos del pueblo".

En cuanto a significar un instrumento para trasladar la responsabilidad del acto refrendado, ésta es una idea que deriva del régimen parlamentario.

En el gobierno parlamentario, la responsabilidad ministerial se da ante el Parlamento, ya que, como habíamos visto, las funciones gubernamentales se ejercen desde el Ministerio.

Con respecto al presidencialismo, el Presidente es titular unipersonal del órgano ejecutivo y los agentes refrendatarios no tienen facultades propias: sus actos se remiten al Presidente, dada su calidad de meros colaboradores auxiliares de las funciones de éste.

En el ámbito político, algunos autores adjudican al agente refrendatario una responsabilidad, derivada de los actos presidenciales, pues ejecutan actos integrados con el Presidente. Otros sostienen que esta responsabilidad sólo se da ante el Presidente, siendo éste el único titular del --- órgano ejecutivo y en consecuencia el único de ser susceptible de responsabilidad, constitucional y política; desde luego por actos propios, pero incluso por los actos de sus secretarios y jefes de Departamentos Administrativos, quienes actúan en nombre de él, que fue quien los nombró. El -- Presidente responderá, durante su mandato, sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Sin embargo, estas consideraciones no desatienden que el agente refrendatario adquiere responsabilidad por hechos propios. En cuanto a su responsabilidad, se han identificado tres áreas de responsabilidades: la técnica; la penal y, la política.

La responsabilidad técnica se le adjudica por la titularidad que tiene el agente refrendatario de su área administrativa gubernamental, donde se -- elaboran los proyectos y acciones de su ámbito de competencia.

Este ámbito de competencia faculta al agente refrendatario a emitir actos jurídicos válidos, entre los que se cuenta el referendo con el cual asegura, en el sistema jurídico mexicano, la eficacia del acto en cuestión.

Para el análisis de la responsabilidad penal, debe dejarse asentado que -- ésta surge exclusivamente para el autor de la conducta típica, antijurí-- dica y culpable. Para el generador de la conducta penada por el orden -- jurídico.

Habíamos señalado ya que en el sistema de gobierno presidencial --y así -- sucede en México--, la titularidad del órgano ejecutivo la detenta el Pre-- sidente de la República por lo que los actos de sus secretarios de Estado --y jefes de Departamentos Administrativos-- se tienen como actos del Pre-- sidente.

A primera vista parecería entonces que los actos tipificados de los --- colaboradores presidenciales referidos, efectuados en ejercicio de sus -- facultades delegadas deberían remitirse como actos del Presidente; sin - embargo, el Presidente cuenta con al protección constitucional durante su mandato que impide su persecución por conductas típicas diversas a la -- traición a la patria y delitos graves del orden común.

En estas condiciones, en materia penal parecería aplicable la frase parla-- mentaria atribuida a un Jefe de Estado: "mis palabras son mías, pero mis hechos son de mis ministros".

Si un agente refrendatario, en el régimen mexicano, refrenda un hecho --- ilícito, se tendrá por generador principal de él al Presidente de la -- República y en una participación accesoría se considerará al agente que - refrendó y aseguró, con su firma, la eficacia de un hecho cuya inspección le obligaba, como deber, a no refrendar. Atribuyéndole una responsabili-- dad penal al agente refrendatario se evita, inicialmente, que el Presiden-- te quede por encima, de manera total, del orden jurídico punitivo.

Por último, respecto a la responsabilidad política del agente refrendata-- rio, algunos autores hacen derivar ésta a partir de la "sanción". Se sos-- tiene que si un agente se niega a refrendar, en el sistema presidencial - equivale a la pérdida del cargo y en esto identifican la responsabilidad. Aquí caben varias observaciones. En primer lugar, no se dio el refrendo, por lo que de él no deriva responsabilidad alguna, aunque sí una conse--- cuencia --la pérdida del cargo--; en segundo lugar, en el régimen presiden-- cial la titularidad del órgano ejecutivo es unipersonal: el Presidente de la República, y los agentes refrendatarios son sólo colaboradores de --- éste. El único responsable político es el titular.

Así, técnica y penalmente, el agente refrendatario puede ser sujeto de -- responsabilidades en la medida que su coparticipación en el acto presiden-- cial le lleve a ser culpable --seguramente en gran medida puesto que su -- refrendo aseguró la eficacia del acto--; pero políticamente no puede ser - sujeto de responsabilidad; ésta, unipersonalmente, corresponde al Presiden-- te de la República.

No queremos finalizar sin referir uno de los temas controvertidos del refrendo en el sistema jurídico mexicano: el refrendo de los decretos promulgatorios de leyes.

Al sujetarse los decretos promulgatorios de leyes al refrendo de los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos que involucraban sus respectivas áreas de competencia, se consideraba sujeta la función legislativa a una facultad de los colaboradores presidenciales mencionados.

Al involucrarse un colaborador presidencial en la especie de decretos referida, se atendía realmente al contenido y alcances de la ley, acto propio del órgano legislativo, y no al acto presidencial de decretar; aunque desde luego, por virtud de éste, se refrendaba.

Actualmente los decretos promulgatorios de leyes son refrendados, exclusivamente, por el secretario de Gobernación, titular de la unidad administrativa de la que depende el órgano oficial de publicidad, haciéndose más exacta la función refrendataria de significar un instrumento de coordinación del titular del órgano ejecutivo con sus colaboradores, titulares de las áreas administrativas gubernamentales.

BIBLIOGRAFIA

A Textos.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México. 1984.
- ANUARIO URSS: 1984. Ed. de la Agencia de Prensa Nóvosti. Moscú. 1984.
- APPLETON'S NEW CUYAS DICTIONARY. Ed. Grolier Inc. E.U.A. 1966.
- ARISTOTELES ETICA NICOMAQUEA. Colección "Sepan Cuantos..." Nº 70. Séptima edición. Ed. Porrúa. México. 1977.
- BENITEZ, Fernando. LAZARO CARDENAS Y LA REVOLUCION MEXICANA. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1978.
- BURGOA O., Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México. 1982.
- _____ . DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Quinta -- edición. Ed. Porrúa. México. 1984.
- CALDWELL, Gaylon L. TEORIA Y PRACTICA DEL GOBIERNO ACTUAL DE LOS ESTADOS UNIDOS Ed. Diana. México. 1972.
- CAREAGA, Gabriel. MITOS Y FANTASIAS DE LA CLASE MEDIA EN MEXICO. Cuadernos de Joaquín Mórtiz. Octava edición. Ed. Joaquín Mórtiz, S.A. México. 1981.

- CARPIZÓ, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. Quinta edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1985.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Decimoquinta edición. Ed. Porrúa. México. 1981.
- CERRONI, Umberto. INTRODUCCION AL PENSAMIENTO POLITICO. Decimotercera edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1982.
- COLE, G. D. H. LA ORGANIZACION POLITICA. Colección Popular. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1959.
- CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos. LA DISPUTA POR LA NACION: PERSPECTIVAS Y OPCIONES DEL DESARROLLO. Tercera edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1981.
- CORDOVA, Arnaldo. LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO. Serie Popular Era/15. Cuarta edición. Ed. Era. México. 1975.
- _____ . LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA: LA FORMACION DEL NUEVO REGIMEN. Novena edición. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Ed. Era. México. 1976.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. Cuadernos de Joaquín Mórtiz. Decimatercera edición. Ed. Joaquín Mórtiz, S.A. México. 1981.
- _____ . --Coordinador--. HISTORIA GENERAL DE MEXICO. Segunda edición. El Colegio de México. México. 1977.

- CUADRAGESIMA SEXTA LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Ed. de la Cámara de Diputados. México. 1967.
- DALTON, George. SISTEMAS ECONOMICOS Y SOCIEDAD. Ed. Alianza Editorial. Madrid. 1974.
- DICCIONARIO PRACTICO LAROUSSE. --Francés/Español-- Ed. Larousse. -- México. 1983
- DURAN, Leonel. --Seleccionador--. LAZARO CARDENAS: IDEARIO POLITICO. Serie Popular Era/17. México. 1976.
- DUVERGER, Maurice. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Colección Demos. Quinta edición. Ed. Ariel. Barcelona. 1970.
- ENCICLOPEDIA BARSA. Ed. Enciclopedia Británica Publishers, Inc. - México. 1981.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Ed. Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires. 1964.
- ENCICLOPEDIA SALVAT. Ed. Salvat Editores, S.A. México. 1978.
- FERGUSON, John H. et al. THE AMERICAN FEDERAL GOVERNMENT. Duodécima edición. Ed. Mc Graw-hill Book Company. U.S.A. 1973.
- FLORES, Edmundo. DESARROLLO AGRICOLA. El Trimestre Económico. Nº 1. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1980.

- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Vigésima edición. Ed. Porrúa. México. 1980
- GARCIA ALBA, Pascual y SIERRA PUCHE, Jaime. CAUSAS Y EFECTOS DE LA CRISIS ECONOMICA EN MEXICO. Serie: Jornadas. Nº 104. El Colegio de México. México. 1983.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. FILOSOFIA DEL DERECHO. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México. 1983.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo y FLORESCANO, Enrique ~~—Coordinadores—~~. - MEXICO, HOY. Séptima edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1983.
- MAURIUO, Maurice. DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL. Segunda edi--- ción. Ed. Instituto Editorial Reus. Madrid. s/f.
- HELLER, Hermann. TEORIA DEL ESTADO. Novena reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1983.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES. JOSE LOPEZ PORTILLO: SU PENSAMIENTO. Nº 2. Comisión Nacional Editorial. Partido Revolucionario Institucional. México. s/f.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Ed. Porrúa. México. 1985.
- JAGUARIBE, Helio. DESARROLLO ECONOMICO Y POLITICO. Ed. Fondo de - Cultura Económica. México. 1973.

- LA DECLARACION DE INDEPENDENCIA / LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS - UNIDOS DE AMERICA. Ed. Agencia de Comunicación Internacional de -- los Estados Unidos de América. E.U.A. s/f.
- LOEWENSTEIN, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Colección Demos. Ed. Ariel. Barcelona. 1976.
- MAQUIAVELO, Nicolás. EL PRINCIPE. Colección Austral. Ed. Esparsa - Calpe. Argentina. 1939.
- MEDIN, Tzvi. IDEOLOGIA Y PRAXIS POLITICA DE LAZARO CARDENAS. Nove-- na edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1982.
- MONTANELLI, Indro. HISTORIA DE LOS GRIEGOS / HISTORIA DE ROMA. -- Tercera edición. Ed. Plaza & Janés. Barcelona. 1973.
- MONTESQUIEU. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES. Colección "Sepan Cuantos.. .". Nº 191. Cuarta edición. México. 1980.
- MUÑOZ, Humberto et al. --Compiladores--. MIGRACION Y DESIGUALDAD - SOCIAL EN LA CIUDAD DE MEXICO. Ed. Instituto de Investigaciones -- Sociales de la UNAM - El Colegio de México. México. 1981.
- NOLASCO A., Margarita. MIGRACION MUNICIPAL EN MEXICO: 1960-1970. Ed. de la Secretaría de Educación Pública / Instituto Nacional de Arte e Historia. México. 1979.
- POULANTZAS, Nicos. PODER POLITICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA. Vigésima edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. -- México. 1982.

- PROCESO. LA SOMBRA DE SERRANO. Segunda edición. Ed. de la Revista Proceso. México. 1981.
- PUBLICACIONES DE LA COORDINACION DE HUMANIDADES. ESTUDIOS SOBRE EL DECRETO DE APATZINGAN. UNAM. México. 1964.
- REFERENCE SERVICE. "Las Elecciones Generales Británicas". Mimeógrafo. Central Office of Information. London. 1983.
- _____ . THE BRITISH PARLIAMENT. Central Office of Information. London. 1984.
- ROBINSON, Joan. INTRODUCCION A LA ECONOMIA MARXISTA. Octava edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1976.
- _____ . LIBERTAD Y NECESIDAD. Novena edición. Ed. Siglo Veintiuno Editores. México. 1981.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. EL CONTRATO SOCIAL. Ed. Linotipo. Bogotá. 1979.
- SABINE, George H. HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA. Séptima reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1981.
- SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Decimosegunda edición. Ed. Porrúa. México. 1983.
- SILVA HERZOG, Jesús. CUATRO JUICIOS SOBRE LA REVOLUCION MEXICANA. SEP/80/1. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1981.

- SMITH, Peter H. LOS LABERINTOS DEL PODER: EL RECLUTAMIENTO DE LAS ELITES POLITICAS EN MEXICO (1900-1971). El Colegio de México. México. 1981.

- STAVENHAGEN, Rodolfo. "El Campesinado y las Estrategias del Desarrollo Rural". Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos. Nº 19. El Colegio de México. México. 1977.

- TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Decimonovena edición. Ed. Porrúa. México. 1983.

- VILLARREAL, René. EL DESEQUILIBRIO EXTERNO EN LA INDUSTRIALIZACION DE MEXICO: 1929-1975. —Un enfoque Estructuralista—. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.

- WEBER, Max. EL POLITICO Y EL CIENTIFICO. Colección: La Red de Jonás. Segunda edición. Ed. Premia Editora. México. 1981.

- _____. LA ETICA PROTESTANTE Y EL ESPIRITU DEL CAPITALISMO. Serie: La Red de Jonás. Cuarta edición. Ed. Premia Editora. México. 1981.

- WILSON, Woodrow. EL GOBIERNO CONGRESIONAL. Ed. La España Moderna. Madrid. s/f.

- _____. EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS. Ed. Cultura. México. 1922.

- ZINK, Harold. LOS SISTEMAS CONTEMPORANEOS DE GOBIERNO. Ed. LIMUSA. México. 1965.

B. Legislación.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Colección - Porrúa. Septuagésimosexta edición. Ed. Porrúa. México. 1984.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Colección --- Porrúa. Decimocuarta edición. Ed. Porrúa. México. 1985.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Decimosexta -- edición. Ed. Porrúa. México. 1986.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Colección Porrúa. Cuadragésima primera edición. Ed. Porrúa. México. 1985.
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO INTERIOR. Colección Legislación. Coordinación General Jurídica y - Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México. 1984.

C. Publicaciones Periódicas.

- Diario Oficial de la Federación. Secretaria de Gobernación.
- Periódico Excelsior.