



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

ALGUNOS ASPECTOS PARLAMENTARIOS EN LA
ESTRUCTURA PRESIDENCIAL DEL
ESTADO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE CARLOS CASTANEDA HUICOCHEA



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PARLAMENTARIO	4
A. NOCIONES GENERALES	5
B. FORMACION HISTORICA DEL REGIMEN PARLAMENTARIO	8
C. EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN INGLATERRA	18
D. EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN FRANCIA	28
E. EL SISTEMA PARLAMENTARIO FRENTE AL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO	38
CAPITULO SEGUNDO	
LAS AUTORIZACIONES QUE OTORGA EL CONGRESO DE LA UNION AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	48
A. ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL	49
B. EL INFORME PRESIDENCIAL COMO ASPECTO PARLA MENTARIO	56
C. LA INTEGRACION DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO	61
D. EL CASO DEL ARTICULO 93 EN RELACION CON EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCION V DEL AR - TICULO 74 CONSTITUCIONAL.	68

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS PRINCIPALES DE LA APLICACION DEL PARLAMENTARISMO EN NUESTRO ESTADO MEXICANO	70
A. PERMISO PARA AUSENTARSE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	71
B. LA ELECCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	76
C. LA CELEBRACION DE EMPRESTITOS	83
D. LA CELEBRACION DE TRATADOS INTERNACIONALES	89
E. LA DECLARACION DE GUERRA	98
F. FACULTADES DEL SENADO	107
G. APROBACION DE NOMBRAMIENTOS	111
CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFIA	130

INTRODUCCION

El planteamiento de esta investigación surge de la idea de que no existe sistema perfecto, y de la importancia del -- sistema de gobierno dentro de la vida y desarrollo de los paí-- ses de ahí que toda forma de organización del régimen de to-- dos los países tienen aspectos positivos y aspectos negativos, por supuesto que esto va a depender de la idiosincrasia de ca-- da pueblo, ya que, en última instancia, la forma de organizar se va a ser consecuencia del Órgano gubernativo que los rige.

En tal virtud, hacemos un estudio del sistema parlamenta-- rio, el cual adopta su forma más pura en Inglaterra, y del -- sistema presidencialista, mismo que adopta nuestro país. Am-- bas formas presentan características diversas pero en este es-- tudio, se pretende encontrar algunos matices parlamentarios -- dentro de nuestro régimen. Es muy peligroso afirmar que den-- tro de la organización de nuestro país existan matices parla-- mentarios. Pero si entendemos como "matiz" el grado o varie-- dad que no altera la esencia de un régimen ya establecido, se puede afirmar que se entiende por matiz parlamentario, algu-- nos aspectos que en última instancia tendrían alguna semejan-- za del sistema parlamentario con el sistema presidencialista, por supuesto, sin quitarle sus propiedades a este último.

Es por ello que, en primer término se hace referencia -- del sistema parlamentario general. Consideramos importante - el estudio de esta forma de organización política, en Inglaterra como forma clásica y en Francia con ciertas modalidades, pero al fin y al cabo, son dos países en los que podemos encontrar dicho sistema en su forma pura. Como complemento se analiza al presidencialismo para observar las características de un sistema frente a otro.

Dentro de nuestra Constitución, existen algunos aspectos que se pudieran considerar como matices parlamentarios, en - virtud de la dependencia de los actos del Jefe del Ejecutivo por parte del Congreso de la Unión, como sucede en el parlamentarismo, en que los actos del rey o presidente dependen en su totalidad de la voluntad del parlamento. Uno de esos aspectos es a lo que se refiere a la suspensión de garantías individuales consagradas en el artículo 29 Constitucional, mismo que otorga facultad al Ejecutivo pero con aprobación y autorización del Congreso de la Unión.

Otro aspecto es el relativo al informe presidencial, el cual deberá rendir el ejecutivo ante el Congreso, deberá informar sobre el estado general que guarda la administración - pública. Así como lo que se refiere a los Secretarios de Estado como colaboradores del Ejecutivo, los que tienen la obligación de acudir ante el Congreso Legislativo, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos.

Otras formas dentro de nuestro régimen que hemos considerado como matices parlamentarios es el hecho de que el Ejecutivo, para ausentarse del país, deberá tener autorización del Congreso de la Unión. Así como el nombramiento de Presidente de la República por parte del Congreso General, ya sea por -- falta temporal o absoluta. Otros aspectos que no debemos omitir, es en el caso que el Ejecutivo celebre algún empréstito o tratado internacional, deberá ser con aprobación del mismo Congreso así como para declarar la guerra, deberá también en este caso, contar con su aprobación. Como podemos notar en los antes mencionados aspectos los actos del ejecutivo están supeditados a la decisión del Congreso de la Unión y en forma similar ocurre en el sistema parlamentario, en que los mismos actos citados anteriormente, dentro de ese régimen, de igual forma dependen de la decisión del parlamento.

Sólo a manera de ejemplo, señalamos algunas facultades de la Cámara de Senadores, como cámara miembro del Congreso General en que los actos del Ejecutivo dependen de la determinación de una sola cámara, como en los casos de aprobación de algunos nombramientos o destituciones que hiciera el Ejecutivo.

Para concluir, se estudia la importancia de la Comisión Permanente, ya que tiene algunas de las facultades del Congreso de la Unión, en caso de receso de este último.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

- A. NOCIONES GENERALES.**
- B. INFORMACION HISTORICA DEL REGIMEN PARLAMENTARIO.**
- C. EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN INGLATERRA.**
- D. EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN FRANCIA.**
- E. EL SISTEMA PARLAMENTARIO FRENTE AL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO.**

A. NOCIONES GENERALES

El Parlamento, entraña una de las formas orgánicas de -- ejercicio del poder del Estado y su denominación obedece a la existencia y función de éste. Entendiéndose como parlamento, conversación o deliberación, en una forma más amplia, como la mencionada DUVERGER; "se llama régimen parlamentario a un sig temã político basado sobre la colaboración de poderes, donde el Ejecutivo está dividido en dos elementos: un jefe de estado y un gabinete ministerial, que es responsable ante el parlamento".¹

Responsabilidad que caracteriza 'esencialmente' a dicho sistema.

"EL JEFE DE ESTADO. Es solamente el primer magistrado -- del país. Con esto debemos de entender que el jefe de estado no es al mismo tiempo el jefe del gobierno, como ocurre en -- los países donde está establecido el régimen presidencial.

En términos más precisos, la situación del jefe de estado es la siguiente:

- 1) Es políticamente irresponsable y no le afectan los -- conflictos entre el ejecutivo y el parlamento.

1. Citado por Hañriou André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ediciones Ariel. España, 1971.

- 2) Posee, sin embargo, una cierta influencia sobre la --
marcha de los asuntos gubernamentales, que puede pro-
venir de su autoridad personal, como de su experien--
cia política o de su situación de monarca hereditario,
puede ser lo mismo un rey que un presidente de la Re-
pública.

EL GABINETE MINISTERIAL. Constituye la pieza esencial -
del régimen parlamentario, puesto que gracias a él se estable-
ce la colaboración entre el ejecutivo y el parlamento.

Por lo tanto, el gabinete ministerial no puede gobernar
si no es con la confianza del parlamento; si pierde esta con-
fianza, se ve obligado a dimitir.

La aptitud de los ministros para gobernar con la confian-
za del parlamento, resulta de las circunstancias siguientes:
Los ministros proceden del parlamento, han entrado en él y -
son solidariamente responsables ante el parlamento de la polí-
tica del gabinete.

Por último, para evitar que la independencia de cada uno
de los ministros corra riesgo de convertirse en un peligro pa-
ra el conjunto del ministerio, la acción de los diversos miem-
bros del gabinete ha sido progresivamente delimitada por la -
institución de un primer ministro o presidente del consejo, -
sobre el cual se encuentra en lo esencial la responsabilidad
política.

EL PARLAMENTO. Se divide en dos cámaras. Esta separación entre cámara alta y cámara baja no es absolutamente indispensable para el funcionamiento del régimen parlamentario, pero es útil, sobre todo en la época del derecho constitucional clásico, el objeto es de que el parlamento no sea demasiado poderoso frente a un ejecutivo que, en sí, está debilitado. Al estar este último dividido en dos órganos, jefe de estado y jefe ministerial, es normal que el parlamento lo esté igualmente en dos cámaras.

Por otro lado, podemos decir que el sistema parlamentario, es un sistema europeo, nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del parlamento con una dinastía que él mismo había llevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente, en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría".²

Es importante determinar desde este momento los elementos del régimen parlamentario, así como la situación y funciones específicas dentro del sistema de gobierno como el que existe en Inglaterra, como quedó descrito anteriormente.

Este régimen presume la existencia de partidos organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el parlamento comienza por los cambios frecuentes y desorienta-

2. Haúriou André. Ob. Cit., p.p. 242-244.

dos en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y - termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raí ces al sistema.

No dudamos en afirmar que este sistema reúne caracterís- ticas especiales, como lo menciona nuestro autor citado, lo- gando llegar a un sistema político bien organizado.

Para una mejor comprensión haremos una breve reseña his- tórica sobre el origen del parlamentarismo.

B. FORMACION HISTORICA DEL REGIMEN PARLAMENTARIO

El gabinete ministerial es una institución de la realeza moderna; comenzó a aparecer en los diversos Estados europeos hacia la época del renacimiento. La realeza feudal había go- bernado con un consejo privado compuesto por los grandes dig- natarios de la corona, por los principales vasallos del rey. Pero este consejo era excesivamente numeroso y, por otra par- te, al estar compuesto de miembros de derecho, no siempre po- seía la confianza del rey.

"Hacia finales del siglo XVI, el rey, en las diversas mo- narquías de Europa, tomó la costumbre de separar de este con- sejo privado un grupo restringido de ministros y consejeros, a los que confiaba los asuntos de Estado. En Inglaterra este

organismo restringido tomó el nombre de COMMITTEE O STATE o "gabinete".

El gabinete asume lo esencial de las funciones gubernamentales. También se llama "ministerio" o "gobierno" (la terminología continúa siempre siendo vaga: la palabra "ministerio" también designa un departamento ministerial, como hablar del ministerio de agricultura o del ministerio del interior).

Los miembros del gabinete se llaman ministros, pero existe a menudo una jerarquía entre ellos. El gabinete es un órgano colectivo: las decisiones se toman en común. A la cabeza de este órgano colectivo está situado el jefe de gobierno, -- que es diferente del jefe del Estado. Este jefe de gobierno, se llama en muchos países Primer Ministro, Presidente del Consejo o Canciller.

El Jefe del Gobierno escoge los demás miembros del gabinete que presenta al consentimiento (formal) del jefe del Estado, preside las reuniones del gabinete que se efectúan sin la presencia de éste último que se llama "Consejo del Gabinete", en oposición a los "Consejos de Ministros" que se desarrollan en presencia del jefe del Estado; habla ante las asambleas en nombre de todo el gabinete.

HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. Si el parlamento inglés se esforzó en conseguir que los ministros fuesen admitidos dentro de su seno, lo hizo con el fin de estar seguros que éstos tuvieran su confianza y no pudiesen trabajar -

más que de acuerdo con él, sin embargo, la idea de un gobierno por confianza no produjo inmediatamente la más importante de sus consecuencias lógicas: La responsabilidad política, - es decir, la pérdida del poder por el gabinete que ha perdido la confianza del parlamento. Durante mucho tiempo, los ministros ingleses estuvieron sometidos solamente a una responsabilidad penal organizada por el IMPEACHMENT. El origen de este procedimiento deriva de la organización tradicional de las jurisdicciones penales inglesas. Existe en la Gran Bretaña, en cada condado un jurado encargado de la acción legal contra los delitos. La Cámara de los Comunes, a ser la representante de los condados, ha sido considerada a partir del siglo XVI, como un jurado de acusación para la totalidad de Inglaterra; Jurado que, si se diera el caso, estaría especialmente calificado para intentar las acciones penales contra los ministros.

Por otra parte, al ser por derecho común la Cámara de los Loes un Tribunal, se consideró inmediatamente como caso natural que éste examinase el fundamento legal de las acciones intentadas por la Cámara de los Comunes. Este procedimiento es el que recibe el nombre de IMPEACHMENT.

Por lo tanto se llama responsabilidad política del gabinete ante el parlamento al hecho de que el parlamento puede obligar al gabinete a dimitir por un voto de desconfianza. La responsabilidad política no es otra cosa que una especie de revocación de los miembros del gabinete por las asambleas, -

que se realiza en forma de un voto de desconfianza emitido -- por éstas últimas, a continuación del cual, los ministros deben retirarse. Por otra parte, hay que observar que no todo voto hostil de las cámaras supone la responsabilidad política del gabinete, sino solamente los que se refieren a la "cuestión de confianza" propuesta expresamente por el gobierno o -- una "moción de censura" depositada por un diputado.

La imposibilidad política del gobierno ante el parlamento tendría de una forma privada el elemento social del régimen parlamentario. Aún cuando no existan los otros dos elementos basta éste para que haya régimen parlamentario. La responsabilidad política es colectiva: el gabinete en pleno -- es el alcanzado por el voto hostil del parlamento y el que dimite.

Sí en el parlamento hay dos cámaras, la responsabilidad de los ministros solo se exige generalmente ante una de ellas: La que es elegida por sufragio universal directo.

La responsabilidad política del gabinete ante el parlamento no solamente implica que éste pueda obligar a los ministros a dimitir colectivamente; también lleva consigo que el -- parlamento participe en la investidura del nuevo gabinete.

EL DERECHO DE DISOLUCION DEL PARLAMENTO. En el régimen parlamentario, el gobierno tiene generalmente el derecho de -- disolver al parlamento, o más exactamente, a una de las cámaras, en caso de bicameralismo: la que es elegida por sufragio

universal directo y ante la cual el gabinete es reponsable. - No obstante, aunque el derecho de disolución no existe o haya caído en desuso se trata siempre de un régimen parlamentario desde el momento en que el gobierno es responsable ante el -- parlamento".³

En el régimen parlamentario clásico, tal como lo describen los teóricos, el derecho del gabinete a disolver el parlamento es la correspondencia necesaria del Derecho del parlamento a derribar al gabinete. De esta forma, se considera di solución como una de las piezas maestras del parlamentarismo, porque ella solo permite contrapesar la influencia del parlamento sobre los ministros por medio de la responsabilidad política. El gabinete, sin la disolución se encuentra práctica mente desarmado ante un parlamento que puede derribarle a su gusto. La disolución restablece el equilibrio de poderes.

El arbitraje del pueblo por medio de las elecciones gene rales es así la piedra angular del régimen parlamentario.

"La base del régimen parlamentario está según BAGEHOT, - comentarista de la constitución inglesa, "en la existencia de partidos disciplinados y cohesionados, y de un gabinete", ele gido éste por el partido más fuerte de la Cámara de los Comunes. Y las características fundamentales del régimen parla--

3. *Ibid.* p.p. 246 y 247.

mentario son:

- 1) Irresponsabilidad política del jefe del Estado.
- 2) Existencia de un gabinete responsable ante la Cámara política.
- 3) Derecho de fiscalización del parlamento y;
- 4) Facultad del jefe del Estado para disolver la Cámara popular".⁴

De lo manifestado anteriormente se desprende que el derecho de disolución, es la parte medular del sistema parlamentario, lo que dará el equilibrio necesario entre poderes y como consecuencia un mejor gobierno.

En tal virtud, el parlamentarismo, como sistema de gobierno, comprende características especiales, como en el pueblo inglés, cuna de dicha organización de su Estado, en la -- que concurren situaciones espaciales tanto para el jefe de Estado como el Jefe de Gobierno, toda vez que uno es diferente al otro, es decir, no se fusionan en uno solo.

En la misma forma el gabinete ministerial, como elemento del parlamentarismo, es una parte especial, ya que los ministros requieren de la confianza del parlamento.

El parlamento, dividido en dos cámaras, para un funciona

4. Ortiz Ramírez, Serafín. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Cultura, T.G.S.A., 1961, p. 256.

miento más justo, y no un super poder dentro de la misma organización de dicho régimen, es un elemento de tal importancia que de ahí nace la denominación del mencionado sistema.

Los orígenes del parlamentarismo son un aspecto muy importante en la existencia de este régimen, ya que concurren épocas de la historia que favorecieron a su nacimiento y gracias al sentido político de los habitantes, dieron como consecuencia crear una forma de gobierno más justo.

"Las características de irresponsabilidad, nació de una situación accidental, como fue la llegada al trono de la dinastía de los HANNOVER, cuyos reyes no sabían hablar inglés y tuvieron que entregar al Primer Ministro la totalidad de las funciones ejecutivas; el rey no necesitaba ni siquiera asistir a las deliberaciones del gabinete ya que no entendía lo que los ministros decían; y en estas circunstancias, resultó lógico no poder hacer responsable en los negocios del Estado a quien no interviniera en ellos.

De este modo resultó, que en el gabinete recae única y exclusivamente la responsabilidad política y cómo en él recae toda la función administrativa, llega a convertirse en el órgano esencial del régimen parlamentario.

En esta forma de gobierno lo más importante de las funciones del parlamento, pero principalmente de la Cámara de los Comunes, es la fiscalización de los actos del ejecutivo; pero sin que esa fiscalización implique, naturalmente, mez-

clarse en la ejecución de tales actos; debe concretarse sólo a una dirección general de los mismos.

El sistema parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del parlamento, que se supone es representante genuino de aquél. Para ello el jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el mismo; el gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del ejecutivo frente al parlamento y la opinión pública. Porque si el ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones del gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el jefe del gobierno, sino el gabinete. Pero cuando la oposición irreductible entre el jefe del ejecutivo y el parlamento, que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la Cámara popular y la convocación a elecciones; en los comicios el pueblo decidirá si apoya la política del parlamento o la del ejecutivo".⁵

De esta suerte la facultad de disolver el parlamento es la válvula de escape del sistema, porque si el ejecutivo tu-

5. *Ibid* p. 256.

viera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al absolutismo congresional.

Según el criterio de LOEWESTEIN, podemos decir que en general, las principales características del régimen parlamentario, son las siguientes:

- 1) Identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento:
- 2) El gobierno encomendado al gabinete, "está fusionado con el parlamento formando parte integral de éste".
- 3) El gabinete está presidido por un jefe llamado "primer ministro" que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en éste domine;
- 4) La subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa depende del respaldo -voto de confianza- de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de la falta de apoyo -voto de censura- por parte de dicha mayoría;
- 5) Control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo.

El tipo clásico de sistema parlamentario que brevemente hemos descrito difícilmente se registra en los Estados que se dice lo han adoptado, con excepción de Inglaterra. Esta cir-

cunstancia obedece a que sus caracteres generales son susceptibles de matizarse en forma muy extensa hasta el extremo de substituirlo por el sistema presidencialista o por regímenes de origen diverso en que se combinan los atributos de uno y de otro. Para corroborar este punto de vista, basta recordar que DUVERGER alude a diferentes especies de parlamentarismo, tales como el clásico, el tipo orleanista y el desequilibrado.

El primero lo peculiariza por el dualismo del ejecutivo -jefe de Estado y gabinete ministerial-, minimización de dicho jefe (rey o presidente) y EQUILIBRIO entre los poderes de gabinete y del parlamento.

El segundo, lo considera como un sistema de "transición entre la monarquía limitada y el régimen parlamentario clásico" en que el jefe de Estado conserva ciertas prerrogativas - que pueden ser de tal modo importantes que configuren un sistema presidencialista.

El tercero, lo distingue por la preponderancia del gobierno sobre el parlamento o de éste sobre aquél. No cabe duda de que el señalamiento de los "tipos heterodoxos" de parlamentarismo puede empíricamente remontarse ad infinitum mediante una caprichosa mezcla de atributos de dicho sistema y del presidencialista".⁶

6. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A., 1980, p.p. 691-692.

Como puede advertirse el parlamento y el gabinete constituyen la base del sistema debido a las características citadas, que dan como resultado el control recíproco entre ambos, lo que vendría a ser la razón de que dicho sistema tiende a ser más equilibrado.

Partiendo de la base que todo sistema es susceptible de variantes, el régimen parlamentario no es la excepción y por lo tanto nuestro autor distingue tres tipos de parlamentarismos, basándose principalmente en el titular del poder, partiendo del parlamentarismo clásico, considerado así porque se entiende que es el más equilibrado y por lo tanto el más justo.

C. EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN INGLATERRA

Podemos afirmar que el sistema parlamentario adopta diferentes características, es por ello que resulta de gran importancia, para los fines de nuestro estudio, el análisis de dicho sistema en dos países que lo acogen en su forma clásica, por los elementos y circunstancias que han concurrido para la formación del mismo. Nos referimos al parlamentarismo inglés y francés.

"En Inglaterra, el régimen representativo se desarrolla

progresivamente desde el siglo XIII hasta nuestros días. Existen, por tanto, razones para preguntarse las causas de este éxito excepcional, haciendo las comparaciones necesarias con los demás países.

Estas circunstancias son tres: El carácter del régimen feudal en Gran Bretaña, el de los primeros parlamentos ingleses, y el temperamento político de los británicos.

La primer circunstancia que probablemente ha influido -- con mayor intensidad en la evolución del régimen representativa es el carácter del régimen feudal de Gran Bretaña.

El feudalismo fue implantado en Inglaterra, con gran fuerza, en el momento de la conquista normanda. Pero éste fue implantado por vía de importación, por el rey mismo y de una forma sistemática, de tal modo que desde un principio, adoptó el carácter de una organización regular y jerárquica. El poder real conservará allí todas las prerrogativas compatibles en este conjunto de instituciones económicas, sociales y políticas.

En Francia, por el contrario, el feudalismo se forma espontáneamente, en medio de la anarquía. La monarquía de los Capetos se encuentra, en sus comienzos, casi despojada de las prerrogativas reales, frente a una nobleza fuerte y numerosa. Esta diferencia había de resultar paradójicamente, beneficiosa para las libertades inglesas.

En la Gran Bretaña, la nobleza feudal y la clase media, al tener un interés común en su lucha contra el poder real -- que les oprime, se unen para limitar las prerrogativas de la corona.

En Francia la clase media, más oprimida incluso por los feudales, que por el rey, hacen causa común con la corona contra los señores, y trabaja de común acuerdo con el rey para derribar el feudalismo. El resultado, a la vuelta de varios siglos, fue el exagerado incremento del poder real, que constituyó la larga crisis de la monarquía absoluta.

Mientras que en Francia los estados generales no representaban más que una parte de la población (señores, laicos y eclesiásticos), y la otra, los representantes de los condados. Esta circunstancia que, en sí, no es más que un accidente -- afortunado, ha tenido una gran influencia sobre el desenvolvimiento del régimen representativo en Inglaterra, después sobre el continente y, de hecho sobre el desarrollo de todo el "derecho constitucional".⁷

Dentro del parlamentarismo inglés existen elementos propios que dieron origen a este régimen tales como, el tipo de feudalismo, que fue hasta cierto punto un aspecto trascendental en su formación, de igual forma la ideología política de

7. Haúriou André. *Ob. Cit.*, p.p. 227 y 228.

sus habitantes que influyó en gran parte, dando como consecuencia el nacimiento del parlamento, los cuales fueron perfeccionándose de la misma forma en que evolucionaron.

De tal suerte, el feudalismo al adquirir gran poder al unirse con la clase media, limitan el poder real, esta restricción del poder es el origen del parlamentarismo.

En cambio en Francia concurren circunstancias diversas en el nacimiento del régimen parlamentario ya que el feudalismo es quien tiene gran poder, razón por la que se une la clase media con la corona y como consecuencia se llega al excesivo poder real.

Ahora bien, con antelación hemos tenido la oportunidad de aludir a las instituciones políticas de la Gran Bretaña. Así hemos visto como se desarrolla el régimen representativo en este país, hemos expuesto los principios del régimen parlamentario, y comprobar el carácter flexible de la Constitución Inglesa, formada en gran parte por costumbres y en lo demás, por leyes ordinarias modificables por otras leyes ordinarias.

El parlamento inglés, es la reunión del rey y sus ministros, de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes, es decir, en el fondo, el conjunto de las instituciones representativas del país, cuyo poder no conoce límites porque están de acuerdo entre sí y además, sostenidas por la opinión pública.

PODER EJECUTIVO INGLES: EL REY, CONSEJO DE LA
CORONA Y EL GABINETE

"EL REY. En tiempos de los saiones el rey encarnaba el poder absoluto, actuaba, cuando menos en teoría, de acuerdo - con su consejo, ejerciendo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Pues dictaba leyes, tenía en sus manos la fuerza del Estado, no sólo para hacer cumplir la ley, sino para tratar con otros Estados, dirigía la guerra y la paz; e interpretaba el derecho y las antiguas costumbres.

Sin embargo de todas sus facultades y además como no le era posible que él personalmente las llevara a cabo, las han ido realizando en su nombre sus ministros, que son responsables de sus actos ante el parlamento, y en último término ante el país.

Esta transformación no se produjo rápida, sino paulatina mente, pues como hemos visto, el parlamento poco a poco fue - asumiendo facultades inherentes a la función legislativa y extendiendo su intervención en la designación de los ministros; asimismo, el poder judicial también poco a poco fue tomando - cuerpo y le restó facultades al rey en el aspecto de la aplicación e interpretación del derecho y la costumbre.

Al principio el rey nombraba los miembros del gran consejo para que lo asesoraran en su labor gubernativa. Pero cuando el parlamento empezó a afirmar su autoridad pidió tener - voz en el nombramiento de esos funcionarios o ministros y aun

que no lo obtuvo, logró establecer el principio de que las -- reales Órdenes serían ratificadas, no sólo con la firma de un ministro, sino, sellado el documento en cuestión, bien fuera con el gran sello, o con el sello privado del rey.

Cuando un ministro del rey actuaba contra los deseos del parlamento, como no podía obligar al monarca a destituirlo, -- se resucitó al antiguo derecho de impeachment o acusación, -- conforme al cual el ministro era acusado por los comunes y -- juzgado por los lores.

La afirmación de los poderes del parlamento, originó la disminución de los poderes del rey.

CONSEJO DE LA CORONA. Existen dos consejos, el privado y el gabinete. El primero está compuesto por un pequeño número de individuos formados por el rey, entre los que se encuentran el canciller, el tesorero, y algunos magistrados y obispos. Además de dar consejo al rey, tiene una función judicial.

EL OTRO CONSEJO. Es el que comunmente se conoce con el nombre de GABINETE, y está formado por los líderes del parlamento y por ende de la confianza del parlamento.

EL MINISTERIO O GABINETE. Es, de hecho, un comité de -- miembros destacados de ambas cámaras.

Cada ministro dirige los asuntos ordinarios de su departamento independientemente de sus colegas. Pero los asuntos

más importantes de cada departamento y especialmente los que puedan ser objeto de discusión en el parlamento son sometidos a la consideración de todo el ministerio. En el parlamento, los ministros están obligados a obrar como un solo hombre en todas las cuestiones relacionadas con la labor del ejecutivo.

"De modo que las características distintivas del gabinete inglés son:

- a) Todos los ministros o miembros del gabinete deben pertenecer a un solo partido.
- b) El partido de donde salgan los miembros del gabinete, deben tener la mayoría en la Cámara de los Comunes.
- c) Los ministros tienen una responsabilidad común ante el parlamento.
- d) El gabinete debe tener un jefe. Este jefe es el primer ministro e invariablemente es el jefe del partido político más numeroso.

Si bien es cierto que los miembros del gabinete deben separarse de un punto cuando el parlamento les retira su confianza, quedando el rey sin este apoyo, también es verdad que el rey puede disolver el parlamento con el consejo del primer ministro, y una vez disuelto, convocar inmediatamente otro. Estas medidas de sabia política sirven de freno al rey y al parlamento para no interferir sus funciones, no alterar la armonía que se han propuesto conservar unos y otros, ni entorpe-

cer la buena marcha de la administrac'ón pública".⁸

Como puede advertirse el rey detentaba el dominio absoluto, ejerciendo el poder ejecutivo, legislativo y judicial, lo cual significa que no tenía límites de ninguna especie, ya que lo mismo expedía leyes, así como impartía justicia y era jefe supremo del Estado, pero como es lógico él no podía desempeñar personalmente dichas funciones, se delegaron en los ministros, los cuales fueron colaboradores del rey.

El parlamento logró intervenir en el nombramiento de los ministros, situación que vino a desposeer un tanto más el poder del rey, de esta manera los ministros eran responsables ante el parlamento.

De esta manera las características esenciales del gabinete, antes citadas, nos describen una organización firme y justa dentro del sistema.

En resumen la facultad del parlamento, de poder hacer dimitir al rey, y la facultad de este último para disolver al parlamento, es la parte medular del sistema, la cual sirve como freno del poder, el cual es necesario en todo régimen.

FUNCION DEL PARLAMENTO. A raíz del parlamento modelo en 1295, se estaba muy lejos de pensar que los lores y los comu-

8. Ortíz Ramírez, Serafín. Ob. Cit., p.g. 19-21.

nes fueron iguales en la asamblea. Los comunes sólo debían ejecutar y consentir las decisiones por el rey y los lores; sin embargo, esta situación de subordinación no duró mucho tiempo: Los comunes pronto consiguieron la igualdad y aún la superioridad en las tres funciones más importantes del parlamento: "decisión y fiscalización de los impuestos, aprobación de las leyes y fiscalización y crítica de las personas encargadas del gobierno o del país".

FORMACION DE LEYES. Los proyectos de ley (BILL), pueden tener su origen en cualquiera de las cámaras con excepción de los que tratan de ciertas materias como: Moneda, créditos públicos y creación de impuestos que deben ser examinados primero en la Cámara de los Comunes.

En la práctica todos los proyectos de ley de cierta importancia son presentados en la Cámara de los Comunes, en donde se leen y discuten primero en lo general luego artículo por artículo y a veces palabra por palabra, por tres veces consecutivas y al ser aprobadas pasan a la de los lores en donde se sigue el mismo procedimiento; y de recibir la aprobación de esta cámara, el proyecto recibe la Real Sanción que lo convierte inmediatamente en ley.

EL REY Y LOS MAGISTRADOS. En los primeros tiempos los reyes no solo dictaban las leyes del reino, también las aplicaban pues ya hemos dicho que su poder era absoluto.

El Gran Consejo, además de tener la función legislativa, administraba justicia. Sus funcionarios naturalmente, desempeñaban esta importantísima función a nombre del rey, como -- otras muchas, estas personas con el tiempo adquirieron basta experiencia en la difícil tarea de interpretar la ley. Tomaron el nombre de Justicia o Jueces y se reunían frecuentemente con el rey, para conocer y decidir las causas. A medida que pasaba el tiempo el príncipe dejó de asistir a las audiencias de justicia y paulatinamente se estableció el principio de "que aunque era deber del rey, como jefe del Estado administrar la ley, no tenía facultades para resolver ningún pleito más que por boca de sus jueces, en quienes había delegado toda su autoridad judicial".⁹

Es importante destacar que debido a la diferencia de clases sociales, entre los lores y los comunes, no se podía pensar que ambos fueran iguales ante la asamblea, pero con el -- transcurso del tiempo, los comunes lograron la igualdad e incluso en la formación de leyes, los proyectos de mayor importancia (en algunos casos) son presentados en primer término -- ante la Cámara de los Comunes.

En cuanto a la impartición de la justicia, el rey nombró al Gran Consejo, el cual se encargaba de esta importantísima tarea, el cual al transcurrir el tiempo, fue el único facultado para realizar dicha función.

9. *Ibid* p.p. 24, 25 y 27.

D. EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN FRANCIA

La versión francesa del parlamentarismo ha sido definida a menudo, sobre todo después de 1958, como una forma de gobierno de asamblea. Pero parece más exacto afirmar que el "parlamentarismo a la francesa" se caracterizaba esencialmente, entre 1875 y 1958 o tal vez, para ser más preciso, a partir de la crisis del 16 de mayo de 1877, por una lucha entre la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo y viceversa, es decir, por la supremacía entre el gobierno y el parlamento.

En la explicación clásica del parlamentarismo francés no existe una marcada superioridad del gabinete, como ocurre en Gran Bretaña que asegure la preponderancia de este último. Pero también hay una subordinación del gobierno a las asambleas establecidas y aceptadas, como en Suiza, la cual evita también la inestabilidad gubernamental mediante la sumisión del gobierno a las decisiones del órgano legislativo.

"El sistema político francés es el resultado de una larga evolución, cuyo punto de partida esencial se remonta a -- 1789. Este año es inicio de la edad moderna política de Francia.

Fueron las propias equivocaciones de la vieja monarquía, que no se supo adaptar a la nueva situación creada por el progreso de la burguesía y el desarrollo de la ideología liberal, las que provocaron el choque revolucionario.

Desde fines del siglo XIX hasta la primera mitad del XX, la vida política francesa se ha caracterizado por la búsqueda de un compromiso que permitiese la formación de un gobierno estable. En este espacio de tiempo, se pueden distinguir dos periodos, poco más o menos de la misma duración: Uno de 1799 a 1857 época en que los compromisos son muy difíciles y los sistemas políticos muy inestables, y otro desde 1857 hasta 1958, en que la república parlamentaria es progresivamente aceptada por todos. En esta última fase se llega a un compromiso relativamente estable en cuanto al sistema político; pero la inestabilidad ministerial es cada vez mayor, al tiempo que se consolida el inmovilismo.

De 1799 a 1875 ningún régimen político llegó a durar veinte años. El más largo fue el segundo imperio, que no logró cumplirlos. La segunda República duró menos de cuatro años. Pero la inestabilidad real es menor que la aparente, pues todos los regímenes que funcionaron en este periodo de setenta y cinco años son muy similares entre sí. De hecho se mueven dentro de un pequeño número de sistemas políticos: La monarquía parlamentaria, la monarquía republicana de los Bonaparte, y la república presidencial. Los dos primeros ocuparon sesenta y ocho años de los setenta y cinco, es decir, casi todo el tiempo.

La Capitulación de Sedán provocó la caída del segundo imperio y una nueva proclamación de la República el 4 de septiembre de 1870.

Las instituciones de la tercera República son definidas por la Constitución de 1875. Aunque en realidad no existe -- una "Constitución de 1875". La mayoría monárquica de la asamblea nacional no quiso consagrar la forma republicana en un texto solemne. Para ello dieron tres leyes constitucionales que son las que hoy conocemos como "constitución de 1875".

La Constitución de 1875 establece un parlamentarismo -- equilibrado. El ejecutivo se compone de Presidente de la República y de Gabinete. El Presidente de la República es elegido por siete años por las dos cámaras, reunidas en Congreso en Versalles. Mediante escrutinio secreto. Era un presidente irresponsable políticamente; todos sus actos debían llevar refrendo ministerial. Se establecía, pues, un parlamentarismo clásico, donde el presidente preside pero no gobierna. Los ministros son nombrados por el Presidente de la República; pero éstos son responsables ante el parlamento, del que deben la confianza. El parlamento se compone de dos cámaras: el Senado, y la Cámara de Diputados. El Senado tiene un claro matiz aristocrático. Este carácter lo pierde en 1884 al suprimirse los setenta y cinco senadores inamovibles y reclutados por cooptación; pero mantiene su carácter conservador gracias a su esencial base rural.

Los senadores son elegidos por nueve años, y los diputados lo son por cuatro. La Asamblea Nacional se renueva íntegramente y el senado se renueva por tercios. Las dos cámaras tiene, en principio, los mismos poderes.

El parlamentarismo queda asegurado por los recíprocos medios de control que se conceden al parlamento y al gobierno. Por un lado la constitución concede al gobierno el poder de disolver la Cámara de Diputados, después de una consulta previa con el senado. Por otro lado las cámaras pueden preguntar, interpelar y provocar la dimisión del gobierno.

La cuarta República ha sido juzgada por muchos como un completo fracaso. Nosotros creemos muy arriesgada esta opinión. La cuarta República se tuvo que mover en un marco histórico muy difícil: la postguerra, por ello, sus principales conquistas se dirigieron al plano económico, cuya gestión fue favorable. Institucionalmente se puede mantener con ligeros retoques, el parlamentarismo con la tercera República. Pero como dice H. ZINK, los problemas que tuvo que resolver la cuarta República fueron más apremiantes, por lo cual fueron más notorios sus puntos flacos. La situación era socialmente explosiva, el llamamiento de COTY a DE GUALLE significó el restablecimiento de la situación social, y, a la vez, la caída definitiva de la cuarta República y la entrada en crisis del parlamentarismo.

La quinta República: El carácter semipresidencial. El carácter semipresidencial de un régimen resulta de la elección del jefe del Estado. de sus poderes v. a la vez. de las limitaciones a que se encuentra sometido al parlamento.

En Francia, el Presidente de la República es elegido por

7 años mediante sufragio universal directo, mayoritario a dos vueltas. Además, posee unos poderes que no tiene un jefe de Estado parlamentario normal. Su calidad de elegido directamente por la nación le permite, además, ejercer efectivamente varios poderes, que unidos a los que normalmente detenta un jefe de Estado parlamentario de manera nominal, conceden al presidente de la quinta República un lugar privilegiado.

Sin embargo, el régimen francés permanece, dentro del esquema parlamentario: El primer ministro y los ministros forman un gabinete responsable delante de la asamblea nacional, que puede forzarle a dimitir por un voto de desconfianza y el gobierno no puede gobernar sin poseer o disponer de la mayoría parlamentaria.

El régimen francés no pudo ser calificado de semipresidencial hasta la reforma de 1962, pues estableció la elección del Presidente de la República mediante sufragio universal, y mejor aún, hasta 1965, año de la primera elección presidencial bajo este nuevo sistema".¹⁰

En el parlamentarismo francés a diferencia del inglés no existe una supremacía marcada del gabinete, pero si se puede hablar de una subordinación del gobierno a las asambleas.

10. Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Barcelona, España. 5a. edición. 1970. p.p. 295-298.

Como todo sistema, es resultado de una gran evolución ya que su origen se remonta a la marcada diferencia de clases sociales y sobre todo al mal manejo del poder por parte de las monarquías. De ahí que el pueblo francés luchó por tener un gobierno estable.

De hecho la evolución se fue dando paulatinamente, distinguiéndose algunos períodos de los cuales se hizo cita anteriormente, por lo que nos podemos percatar de la forma en que se dió esta evolución hasta llegar al parlamentarismo.

Fue a tal grado la forma del cambio del parlamentarismo, hasta llegar a adoptar un carácter semipresidencial, el cual, como ha quedado descrito, es el que resulta de la elección de un jefe de Estado, de sus poderes y, a su vez, de la limitación ejercida por el parlamento.

Así, frente a la estructura del régimen parlamentario, - en que el gobierno concentra en sus manos el poder gubernamental, quedando el Presidente de la República como simple magistratura moral, el régimen francés, crado al amparo de la Constitución de 1958 y establecido en 1962, se establece en Francia un régimen que no puede funcionar más que con la colaboración del Presidente de la República y del gobierno (es el régimen semipresidencial).

En sentido estricto, el Presidente de la República es un órgano distinto del gobierno, que está formado por un grupo de ministros. Pero de hecho, el Presidente de la República y

el gobierno no son órganos absolutamente separados. Ello se debe a la circunstancia de que el gobierno no puede ejercer - su poder de decisión más que de manera colectiva, en el seno del consejo de ministros que es presidido por el Presidente - de la República.

El presidente forma, pues, parte del consejo, es decir, del gobierno. A pesar de ello, Presidente de la República y gobierno forman dos órganos distintos por su designación, la duración de sus funciones, su estatuto y sus poderes. Ahora haremos especial referencia al nombramiento y poderes de ambos órganos.

El nombramiento de los miembros del gobierno, en el artículo 8 de la Constitución Francesa que "el Presidente de la República nombra al primer ministro. Pone fin a sus funciones cuando el primer ministro presenta la dimisión del gobierno. El Presidente de la República nombra a propuesta del primer ministro, a los otros miembros del gobierno y, de la misma forma, pone fin a sus funciones".

La Constitución Francesa distingue los poderes propios - del presidente de los que ejerce en común con el gobierno. - Los primeros son aquellos que el Presidente de la República - puede ejercer sin refrendo ministerial (estos casos están previstos en la Constitución Francesa en su artículo 19). Los - segundos son los que precisan del refrendo del primer ministro y, en su caso, por los ministros responsables. Estos po-

deres concedidos por el artículo 19 al Presidente de la República rompen con la irresponsabilidad política del jefe del Estado, que puede tomar decisiones políticas trascendentales a diferencia del jefe de Estado parlamentario, y con la concepción del presidente como árbitro del juego político para convertirle en actor principal del juego.

El primer ministro, del que ya hemos indicado que es nombrado por el Presidente de la República, posee poderes propios muy importantes. Los ministros son los jefes de la rama de la administración que le es encomendada. El gobierno, como órgano colectivo, decide y concede la política de la nación.

LOS PODERES DEL PARLAMENTO. Durante la quinta República, el parlamento ha perdido gran parte del prestigio que poseía durante la tercera y cuarta. Su papel ha pasado a ser secundario frente al ejecutivo. La búsqueda de un "parlamentarismo racionalizado" ha conducido a imponer al parlamento reglas estrictas profundamente distintas a las aplicadas entre 1857 y 1958. Si es indudable que con la nueva estructura interna de las cámaras por la constitución de 1958 se mejora la eficacia, no lo es menos que detrás de este parlamentarismo racionalizado existe un claro fin político: Disminuir las prerrogativas de las cámaras y aumentar los medios de acción del gobierno sobre ellas. La restricción del poder legislativo en particular, por la adaptación de una definición material de ley completamente extraña a la tradición francesa, confina a las asambleas dentro de un campo de acción muy estrecho.

Por ende, son órganos secundarios respecto al Presidente de la República, al gobierno y al mismo parlamento. Estos órganos son el Consejo Constitucional, el Consejo Económico y Social y el Tribunal Supremo de Justicia. La nota común de estos órganos es la de no ser órganos de decisión política. El Consejo Constitucional ejerce una especie de jurisdicción suprema política, encargada de controlar la constitucionalidad de las leyes y la regularidad de las elecciones. El Consejo Económico y Social, es una asamblea consultiva en la que se asegura la representación de las categorías profesionales y especialmente de los sindicatos para orientar al gobierno y al parlamento en las materias económicas.

El Tribunal Supremo de Justicia, a diferencia de las -- otras instituciones del Estado, es un órgano intermitente; éste solo se reúne cuando se le presenta un problema determinado. Es el encargado de juzgar al Presidente de la República y a los miembros del gobierno.

En conclusión de lo anterior:

- 1.- Existe un Legislativo (Parlamento) compuesto formalmente de dos cámaras (Asamblea Nacional y Consejo de la República), aunque prácticamente la supremacía de la Asamblea (omnipresente y casi omnipotente) anula el principio bicameral.
- 2.- El Ejecutivo se haya dividido entre el Presidente de la República (carga sumamente débil) y el presidente

del Consejo de Ministros.

- 3.- El Poder Judicial tiene reflejo en la constitución a través del Consejo Superior de la Magistratura y del Alto Tribunal de Justicia.

EL PROCESO LEGISLATIVO EN FRANCIA.

"En Francia, comparten la iniciativa el gobierno y las - cámaras, desde la carta de 1830. La Constitución de 1958 si- que atribuyendo este poder al primer ministro y a los miembros del parlamento, si bien se limita el de éstos estableciendo - que no se admiten las proposiciones que impliquen disminución de ingresos o aumentos de gastos públicos.

En Francia, los proyectos de ley se deliberan en consejo de ministros previo informe del Consejo Económico y Social, - en todo proyecto de ley programática de carácter económico y social, y facultativo, a instancia del gobierno, en los demás proyectos".¹¹

Podemos decir, que el sistema gubernamental de Francia - evolucionó en tal forma que adopta un régimen semipresiden- cial, a pesar de que el presidente es un órgano distinto del gobierno, que está formado por un grupo de ministros, pero en última instancia el gobierno solo podrá decidir de manera co-

11. Báez Martínez, Roberto. *Derecho Constitucional Mexicano*. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979, p. 326.

lectiva, es decir, debe de decidir todo el Consejo de Ministros, el cual está presidido por el Presidente de la República, de ahí que no son órganos completamente separados.

En consecuencia el presidente va a ejercer su poder en común con el gobierno y algunas situaciones, van a ser poderes propios del presidente, otorgados por la propia Constitución Francesa.

En el caso del gobierno, el primer ministro va a ser nombrado por el Presidente de la República, este órgano colectivo, como ha quedado precisado, decide y concede la política de la nación.

Como consecuencia, el parlamento pierde un tanto de poder por el temor de llegar a un congresismo y se puede decir que pasa a un segundo plano.

E. EL SISTEMA PARLAMENTARIO FRENTE AL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO

El régimen presidencial se desarrolló en los Estados Unidos sobre la base de la Constitución de 1787. No se extendió directamente en los demás países industriales: Los presidencialismos de América Latina afectan a países en vías de desarrollo y generalmente están más próximos a una democracia li-

beral. La separación de poderes se aplica en forma rígida.

"Este sistema diverge marcadamente del parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracterizan. En el sistema presidencial el poder ejecutivo como función pública de imperio, radica, por lo general, en un sólo individuo, denominado "presidente".

En una semblanza teórica general diremos que los lineamientos teóricos básicos que peculiarizan al presidencialismo son los que a continuación enunciamos.

a) El titular del órgano supremo en quien se deposita el poder ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado deriva su investidura de la voluntad popular.

b) Si al presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario, por lo tanto, la responsabilidad presidencial no sólo es el motivo que justifica dicha facultad de nominación sino la consiguiente atribución de remover libre y discrecionalmente a sus mencionados colaboradores cuando lo juzgue oportuno.

c) Los colaboradores más cercanos o inmediatos del presidente son Secretarios de Estado, fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública.

d) En el sistema presidencial los Secretarios de Estado son nombrados y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al presidente, aunque pudiesen integrar un órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial.

e) La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de "Jefe de Estado". Como tal al presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias.

f) Es evidente que el sistema presidencial instaurado dentro de un régimen democrático, el presidente no es titular de la facultad legislativa, es decir, en él no reside la función pública de imperio que consiste en la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas "Leyes". La ausencia de dicha facultad no es, desde luego absoluta e inexceptual, pues el presidente en casos específicos

si está legitimado constitucionalmente para desempeñar dicha función, así como para colaborar en el proceso de formación legislativa.

g) Por otra parte, el presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno. Esas atribuciones deben concernir primordialmente a la función administrativa o ejecutiva del Estado, ya que se supone fue el presidente, por el contacto permanente que debe tener con la realidad socio-económica y por el conocimiento de la misma que ese contacto entraña, es el mejor capacitado para afrontar la diversificada problemática del país.

La centralización de la acción gubernativa en el presidente por los motivos enunciados, no implica que este funcionario puede actuar sin control alguno por parte del congreso, - pues como dice el jurisfilósofo italiano JORGE DEL VECCHIO la función ejecutiva de Estado comprende muchas especies de actividad estatal, con excepción de la legislación y de la jurisdicción, agregando que "La función administrativa, debe desenvolverse en todos los casos con subordinación a las leyes" y que "esa conformidad con las leyes deben poder ser controladas por los órganos judiciales". En efecto, admitir el supuesto contrario equivaldría a convertir al presidente en un dictador, hacer inútil y nugatoria la asamblea legislativa, - llámese congreso o parlamento.

h) Los atributos que configuran jurídicamente al sistema presidencial los establece claramente la Constitución Mexicana de 1917. Así, el Presidente de la República es elegible directamente por la voluntad popular mayoritaria (artículo 81); el poder ejecutivo federal se deposita en un solo individuo, quien libremente puede designar y remover a sus colaboradores más inmediatos llamados Secretarios de Estado (artículo 89, - fracción II); y el conjunto de atribuciones constitucionales de que está investido le asigna el papel trascendental de ser el supremo administrador público, el representante del Estado Mexicano y el responsable directo ante el pueblo".¹²

Al respecto es pertinente transcribir las palabras de Don Daniel Cosío Villegas, el más destacado politólogo mexicano, quien al aludir al presidencialismo en nuestro país, subraya la supeditación del poder legislativo al poder ejecutivo unipersonal y la abdicación real voluntaria y consciente de los Diputados y Senadores para desempeñar las facultades de control que la constitución les encomienda sobre la actuación del presidente "teóricamente", dice, "la subordinación del poder legislativo al presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el Presidente de la República aún cuando formal y abiertamente no parezca como tal. La verdadera ra-

12. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Ob. Cit.*, p.p. 692-696.

zón, sin embargo, es de otra naturaleza.

"Los candidatos a Diputados y Senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el congreso - por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente para que, después de servir tres años como Diputado, puede pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernador de sus respectivos Estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato el porvenir de un Diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial".

Concluye Cosío Villegas, como consecuencia lógica de sus anteriores afirmaciones, que "todos estos hechos, y varios - otros que podrían agregarse, nos explican de un modo cabal el papel deslucido que viene desempeñando en el escenario político nacional el poder legislativo desde hace por lo menos treinta años".

"EL REGIMEN PRESIDENCIAL CLASICO. Se distingue del régimen parlamentario desde tres puntos de vista esenciales. En primer lugar, el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados, Jefe de Estado y Gabinete, que a su vez está bajo la autoridad del jefe de gobierno. El presidente es a la vez

jefe del Estado y jefe del gobierno, y ejerce efectivamente - sus poderes. Los ministros no tienen autoridad política propia: Son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y los consejeros y colaboradores del presidente en el plano gubernamental. No forman en conjunto un órgano colectivo. El régimen presidencial no conoce un consejo de ministros donde las decisiones se toman en común. Cuando el presidente reúne al conjunto de los ministros que se llaman "secretarios" es solamente para recibir su parecer. La decisión sólo le pertenece a él.

En segundo lugar, ese jefe único del Estado y del gobierno no es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal, confiere al presidente una gran autoridad. Le coloca a la misma altura que al parlamento, puesto que uno y otro -- emanan directamente de la soberanía popular. Pero la representación parlamentaria está desperdigada entre varias centenas de individuos, elegido cada uno por una fracción del cuerpo electoral contrario, está concentrada en las manos de un solo hombre, elegido por el conjunto del cuerpo electoral, el marco nacional.

En tercer lugar, el presidente y el parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa de ahí el nombre de separación de poderes "tajante" o "rígido" que los teóricos del derecho constitucional dan a veces al régimen -- presidencial. Los elementos esenciales de esta independencia son:

10. Que el parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario.
20. Que el presidente no puede disolver al parlamento.

Si el régimen presidencial conduce a un gobierno estable, no conduce necesariamente, como se cree demasiado a menudo, a un gobierno fuerte. El presidente es libre de actuar a su -- gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos. Pero sus limitaciones por el cuadro de las leyes y -- del presupuesto es mucho mayor que en el régimen parlamentario, donde el gobierno participa en la decisión del parlamento en este terreno, cuando no lo impone, como en Gran Bretaña. El primer ministro puede hacer votar las leyes y el presupuesto que quiera, con la única condición de tener en cuenta las reacciones de su partido, sobre el que posee muchos medios de acción. El presidente de los Estados Unidos experimenta siempre grandes dificultades para hacer aprobar sus proyectos legislativos y financieros por el Congreso Americano, que es, -- en muchas ocasiones, el parlamento más poderoso de las democracias occidentales. De ahí resulta a menudo una cierta parálisis del gobierno americano.

El sistema presidencial lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador.

EL PRESIDENCIALISMO. El Presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por

bilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: De ahí su nombre.

Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizado por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y super poderosa economía de los Estados Unidos.

Estos elementos hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal. De esta manera, algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples, y -- las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camuflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países subdesarrollados. Otras naciones de América Latina conocen regímenes entre la democracia liberal y la dictadura.

El presidencialismo corresponde a una situación un poco diferente, en el que la balanza se inclina más bien del lado de la democracia, siendo aún las elecciones --y elecciones-- relativamente competitivas-- la base esencial del poder. Las elecciones presidenciales tienen una importancia esencial, -- siendo las elecciones parlamentarias secundarias respecto a -- aquéllas y muy influenciadas por ellas. Consecuentemente, el presidente es mucho más poderoso que el parlamento, sin que esté desprovisto de toda posibilidad de oposición. En la práctica, es muy difícil distinguir semejante situación de la anterior.

Según los períodos, un mismo país pasa de la "semidictadura" al "presidencialismo" sin que sea posible situar la línea de separación entre ambos. Todos los regímenes intermedios son muy difíciles de clasificar".¹³

Nos podemos percatar, que existen marcadas diferencias - entre el régimen presidencialista y el parlamentario, en este caso, solo por mencionar algunas, diremos que en el sistema - presidencialista, el poder ejecutivo radica en un solo individuo el cual es elegido por elección popular, asimismo, tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus más cercanos colaboradores, los cuales son responsables directos ante aquel, como consecuencia el presidente dirige la política interna y externa del país.

Por otro lado, en el parlamentarismo, el ejecutivo está dividido en dos elementos, el jefe de estado y el gabinete, -- que a su vez está bajo la autoridad del jefe de gobierno, por lo que el parlamento es un elemento muy importante dentro de este régimen, en consecuencia podemos afirmar que en este sistema la colaboración de poderes es más marcada, a diferencia del presidencialismo en que existe una tajante división de poderes.

13. Duverger, Maurice. *Ob. Cit.*, p.p. 210-213.

CAPITULO SEGUNDO

LAS AUTORIZACIONES QUE OTORGA EL CONGRESO DE LA UNION AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

- A. ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL.
- B. EL INFORME PRESIDENCIAL COMO ASPECTO PALAMENTARIO.
- C. LA INTEGRACION DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO.
- D. EL CASO DEL ARTICULO 93 EN RELACION CON EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL.

A. ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL ARTICULO
29 CONSTITUCIONAL.

El artículo 29 de nuestra actual constitución tiene antecedente inmediato en el precepto que con el mismo número corresponde a la Constitución de 1857. Y que a la letra dice:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de ACUERDO con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con APROBACION del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá la AUTORIZACION que estime necesaria para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al congreso para que -- las ACUERDE".

"Como antecedente del citado artículo, podemos decir que ni en el acta constitutiva de la federación mexicana de 31 de enero de 1824, ni en la Constitución Federal de 4 de octubre

del propio año, se previó la suspensión de garantías en casos anormales y de peligro para la vida del país. Es más, según lo hace notar Don Isidro Montiel y Duarte, el principio tajante de la división o separación de poderes que en ambos documentos se consignaba, hizo imposible el fenómeno o suspensivo indicado, que para desarrollarse reconoce necesariamente el depósito de la función legislativa en el órgano encargado del poder ejecutivo al que se conceptúa más idóneo para remediar una situación de emergencia.

No obstante que ninguno de los dos ordenamientos acabados de citar estatuyó la posibilidad de que en casos excepcionales se otorgarán facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar, es decir, para expedir las leyes que reclamasen una situación emergente, durante la vigencia de la Constitución Federal de 1824 se crearon diferentes decretos confirmando dichas facultades al presidente de la república, decreto que, por razones invocadas resultaban inconstitucionales. Así el 25 de agosto de 1829 se autorizó al ejecutivo de la federación "para adoptar cuantas medidas fueran necesarias a la conservación de la independencia, del sistema federal y de la tranquilidad pública"; y como se abusara del ejercicio de dichas facultades, el congreso, por la ley de 15 de febrero de 1831, aclaró y dejó sin valor varias providencias que el ejecutivo había tomado en ocasión del desempeño de sus propias facultades. Como la situación política y militar interna de México hacía difícilmente aplicable la Constitución de 1824 -

en lo que concernía sobre todo, al principio de división o separación de poderes, el congreso expidió una ley el 8 de octubre de 1832 otorgando facultades extraordinarias al poder ejecutivo, mismas que se reiteraron por sendas leyes en los años de 1833 y de 1834.

Como se ve, los autores del Acta Constitutiva de la Federación y los Constituyentes de 1824 no previeron el surgimiento de casos anormales dentro de la vida del país, para instituir la posibilidad jurídica de que se invistiese al poder -- ejecutivo con facultades extraordinarias tendientes a conjurar o evitar los trastornos inherentes a toda situación de -- emergencia. Por ello, es decir, en atención a dicha omisión constitucional, todas las leyes a través de las cuales se decretaron las mencionadas facultades, estuvieron en abierta -- pugna con el principio de división o separación de poderes -- que en forma categórica e inexceptional se consagró en dicha acta y en la Constitución de 1824.

La Constitución Centralista de 1836 también fue omisa en lo que respecta a la suspensión de garantías individuales y -- al otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar -- en favor del ejecutivo. Al declarar enfáticamente en su artículo 4o. que "el ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial y que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto" evitó ambos fenómenos jurídico-constitucionales. Es más, en el artículo 45, fracción V, de la tercera ley, dicha constitución

dispuso que el congreso general no podía "... suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales".

"En cambio, en las llamadas bases orgánicas de 1843 ya se contenía la previsión, en favor del congreso, para suspender o "minorar" las garantías individuales en circunstancias extraordinarias cuando la seguridad de la nación lo exigiere en toda la república o parte de ella, "para la aprehensión y detención de los delincuentes".

La suspensión de garantías individuales es, pues, un fenómeno que con más o menos variantes ha sido acogido en nuestro derecho público, pudiendo decirse, en general, que reconoce como antecedente remoto la institución de la dictadura con el derecho romano, en cuyo sistema correspondía al senado la designación del dictador atendiendo a las situaciones de peligro que se presentaban en la vida del Estado, designación que debía ser aprobada por los cónsules.

En cuanto a las autoridades constitucionales competentes para decretar la suspensión de dichas garantías, existe una colaboración funcional entre los diversos órganos estatales que tienen tal incumbencia. En efecto, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, solamente el presidente de la república, de conformidad con el Consejo de Ministros (o sea, con los Secretaríos de Estado, Jefes de Departamentos Autónomos y Procurador de la República), tiene la facultad de tomar

la iniciativa para suspender las garantías individuales, la -- cual, para que produzca el acto jurídico suspensivo propiamente dicho, y por ende para que surta sus efectos legales, requiere la aprobación del congreso de la unión o, en los casos de receso de éste, de la comisión permanente. Como se ve en el decreto de suspensión de garantías individuales tienen injerencia el ejecutivo federal como autoridad a quien exclusivamente compete la iniciativa, y el congreso de la unión, injerencia que se traduce en la relación de dos actos diferentes imputables a cada uno de dichos poderes, a saber, el primero, la formulación, y al segundo, la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente propiamente dicha. En cada uno de esos dos actos en que se revele el proceso de la expedición del decreto de suspensión de garantías individuales, tanto el ejecutivo federal como el congreso de la unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que sea la causa de situación suspensiva.

Nada extraño es, que, llegando a alguno de los casos señalados en el artículo 29, la constitución faculte al presidente para expedir su propia acción suspendiendo alguna de las garantías otorgadas en aquella ley suprema. Temeroso, -- sin embargo, el poder constituyente, del despotismo que pueda despertarse con más facilidad en el corazón de un solo hombre que en el de varios, exige que la suspensión de garantías se decrete en junta de ministros y sea aprobada por el Congreso

o por la Comisión Permanente, según que aquél o ésta estuvieran en el ejercicio de sus funciones. El acuerdo de los ministros en la suspensión de garantías, tiene por objeto hacer más efectiva la responsabilidad del ejecutivo al decretar la suspensión: Como los ministros pueden ser enjuiciados durante el desempeño de su cargo, su voto tiene que ser concienzudo y meditado. Verdad es que en caso que los ministros se resistiesen a las insinuaciones del presidente, éste podría sustituirlos con otras personas, hasta encontrar instrumentos dóciles a su voluntad; pero esta emergencia, rara en la práctica, ni eximiría a los nuevamente nombrados de la responsabilidad ni el mal que causarían sería duradero, porque podrían el Congreso o la Comisión Permanente no aprobar la suspensión de garantías".¹⁴

De lo anterior, podemos decir, que además de los Secretarios de Estado se debe contar con la aprobación, como antes se hizo mención del Congreso de la Unión, o en su caso de la Comisión Permanente. En este caso estaremos ante el momento de señalar que existe responsabilidad de cada Secretario de Estado, además de la del ejecutivo, lo que se explica por las graves consecuencias que pueda tener en su caso la suspensión de garantías constitucionales.

14. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, S. A., México 1980. 13a. edición. p.p. 206-208.

Cabe hacer la aclaración, que en nuestra Constitución Política, hasta fechas recientes, el multicitado artículo 29, solicitaba del presidente de la república, para el caso de -- suspensión de garantías, que lo hiciera "de acuerdo con el - CONSEJO DE MINISTROS", este término de "Consejo de Ministros" fue modificado por el de "Secretarías de Estado", el 21 de -- abril de 1981.

Es evidente, que el funcionamiento de nuestro sistema -- presidencial en el caso del artículo 29 se aproxima, al sistema parlamentario, así nos explicamos que el propio artículo - le daba a la reunión del gabinete, por esa sola ocasión en to da la constitución, el nombre de "Consejo de Ministros", que es característico del régimen parlamentario.

Al referirnos a esa aproximación al sistema parlamenta-- rio, no es tanto por la denominación que pudiera darse a los colaboradores del ejecutivo, sino por su intervención, ya que debe asumir el aspecto formal de aprobación además de que debe participar todo el gabinete, con el quórum de dos tercios que señala el artículo 47 de la Ley de Secretarías de Estado.

Es por lo que, nuestra Constitución otorga cierta autonomía a los Secretarías de Estado, como al Consejo de Ministros en un sistema parlamentario.

Además, como lo hemos mencionado y como lo dispone el -- multicitado artículo 29 constitucional, es necesaria la aprobación o autorización del Congreso de la Unión o en su caso -

de la Comisión Permanente. Por lo que debemos de entender -- por aprobación; dar por bueno o sea aceptación y como autorización; dar autoridad o facultad para realizar algo.

Es por ello que, podemos afirmar que la suspensión de garantías individuales siempre dependerá de la aceptación y la facultad que pudiera dar el Congreso de la Unión al jefe del ejecutivo para que éste último pudiera suspender dichas garantías, por lo tanto dichos actos del presidente de la república dependen hasta cierto grado del Congreso de la Unión, como ocurre en un sistema parlamentario, los actos del presidente o rey en su caso, dependen en gran parte de la decisión del parlamento.

B. EL INFORME PRESIDENCIAL COMO ASPECTO PARLAMENTARIO

El informe presidencial, es un documento de carácter político, económico y social. Incluye aspectos tales como: política, economía y finanzas, comercio, trabajo, asentamientos humanos, agrario, pesca, industria, comunicaciones, turismo, educación, salud, política interior; concluyendo con el mensaje político al Honorable Congreso de la Unión.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedida conforme al segundo párrafo del artí-

culo 70 Constitucional y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979; es congruente con los últimos mencionados, al establecer en su artículo 80.:

El presidente de la república acudirá a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y rendirá un INFORME de conformidad con el artículo 69 constitucional, y que a la letra dice:

"A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un INFORME -- POR ESCRITO, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria".

El presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto.

Aunque la práctica de que un miembro del Congreso conteste al presidente no obedece actualmente a un mandato constitucional, ya que su origen lo encontramos en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

El informe será analizado por las cámaras en sesiones -- subsecuentes.

Los artículos invocados son aplicables conforme a lo dispuesto por el artículo 2o. transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación en la fecha antes indicada, que establece:

"Mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de esta ley y el reglamento interior y de debates serán aplicables, en lo que no se oponga a esta ley, las disposiciones relativas del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El discurso del presidente informa periódicamente de la situación política del país. Este informe abraza, en un todo uniforme, las relaciones con las potencias extranjeras, los puntos más importantes de los departamentos de Estado, y constituye una sinopsis clara y precisa de la situación, como antes se dijo, política, económica y social del país y por lo tanto es de mucha utilidad para los hombres de estado, y en general para cuantos siguen la marcha del país, en donde por medio de la lectura de aquel documento, puede formarse, a ciertos intervalos de tiempo, un juicio exacto de la administración pública en México".¹⁵

Por lo tanto, lo dispuesto por el multicitado artículo -

15. Ruiz, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Editado por la U.N.A.M., México 1978. p. 213.

69 de nuestra constitución, con el propósito sin duda, no sólo de informar a las cámaras de la labor del ejecutivo, lo -- que podría hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el presidente haga en persona, una cortesía al que es constitucionalmente el primero de los poderes. Fuera de ese caso y del de la protesta al tomar posesión de su cargo, en ningún otro el jefe del ejecutivo debe presentarse ante la cámara.

"El artículo 63 de la Constitución de 1857 disponía que el informe del presidente de la república tendría que ser contestado en términos generales por el presidente del Congreso. El requisito de que la contestación esté concebida en términos generales, tiene su razón de ser, pues con él quiere evitarse que un solo individuo, como es el presidente del Congreso, aprovecha la ocasión para enjuiciar los actos del presidente; la opinión personal del presidente del Congreso no es opinión de la cámara, discutida y aprobada previamente por ésta, ni tampoco el acto puramente protocolario de contestar al jefe del ejecutivo debe adquirir trascendencia política".¹⁶

1. EL INFORME PRESIDENCIAL COMO MATIZ PARLAMENTARIO

Las causas de que el informe presidencial lo considere--mos como matiz parlamentario, es por el hecho de que el presi

16. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1978. p. 276.

dente de la república, como lo menciona el multiciado artículo 69 constitucional, debe asistir ante el Congreso de la Unión a rendir un informe, del estado que guarda la administración pública federal. Encontramos cierta analogía con el sistema parlamentario, ya que para elaborar dicho informe es con acuerdo de sus Secretarios de Estado, y por lo tanto el propio presidente de la república es responsable ante el parlamento (en nuestro sistema de gobierno ante el Congreso de la Unión), esta responsabilidad, un tanto formal, ya que en el caso de que sus actos no fuesen los convenientes para el país, el Congreso no tiene la facultad de poder hacerlo dimitir, como consecuencia de sus actos, como ocurre en un sistema parlamentario, pero si de un desacuerdo, por parte del mismo congreso, ya que su informe será analizado, en sesiones posteriores y de estos análisis o estudios, se podrá llegar a un acuerdo en que los actos del presidente sean convenientes o inconvenientes para la vida y desarrollo del país, y estos acuerdos serán muy importantes para las próximas decisiones que deba tomar el Congreso de la Unión, en base a los actos del ejecutivo que deban tener aprobación del mismo Congreso.

C. LA INTEGRACION DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticas ineludibles, que el presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los -- distintos ramos de la administración pública. En el sistema presidencial esos funcionarios reciben el nombre de "Secretarios de Estado" y las mencionadas entidades el de "Secretarías de Estado".

"La necesidad de que el presidente sea auxiliado en las diferentes y variadísimas actividades administrativas que en razón de su cargo tiene encomendadas, se prevee en el artículo 90 constitucional, que dispone: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios -- del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades -- paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su -- operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades -- paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos. Esta fórmula otorga amplias facultades al Órgano legislativo fede-

ral para variar no sólo el número sino la competencia administrativa de las citadas entidades y de los órganos que las componen, según los requerimientos cada vez más exigentes del Estado contemporáneo en el orden económico, social y cultural, sin que para lograr este objetivo sea menester reformar la -- constitución en cada oportunidad que reclame dicha variación. Por ende, el Congreso, en una ley ordinaria, puede ejercitar tales facultades pero siempre respetando la competencia constitucional del presidente en lo que a las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional concierne. Esta restricción a la potestad congresional se justifica por cuanto - que, sin ella, el congreso podría llegar hasta sustituir el régimen presidencial por el parlamentario creando una especie - de "gabinete" y convirtiendo al presidente en un "primer ministro" cuyas atribuciones alteraría a discreción el orden establecido por la ley fundamental.

Relacionado el estatus de las facultades que la constitución confiere al presidente con la potestad que tiene el Congreso para crear Secretarías de Estado y fijar la correspondiente esfera de atribuciones en favor de sus órganos integrantes, incluyendo a sus respectivos titulares, se llega a - la conclusión de que el desempeño de tal potestad puede traducirse en la expedición de leyes administrativas en cuyos ramos comprenda la intervención presidencial, pero siempre que no se afecten por modo alguno las facultades que directamente la constitución concede a dicho alto funcionario. En otras -

palabras, cualquier secretario puede ser leglamente autorizado para desplegar la función administrativa en los ramos de - que se trate sin injerencia del presidente, siempre que la -- ley suprema no reserve a éste el ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable de esas facultades".¹⁷

Lo rfa pensarse, en el orden de ideas expuestas, que los Secretarios de Estado asumen responsabilidad jurídica y política propia y distinta de la del presidente de la república - en virtud del refrendo a que alude el artículo 92 Constitucio nal y que establece: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario - del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

El refrendo tradicionalmente ha sido, en derecho privado y público, el medio por el cual se legaliza algún acto proveniente de los órganos estatales, dando fé de la autenticidad de la firma de la persona que funja como su titular.

De estas ideas concluye Tena Ramírez que "el refrendo, - por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación in superable, como en el parlamentario; para ello, sería menes-- ter que el presidente no hallara a persona alguna que, en fun ciones de secretario se presentara a refrendar el acto. El -

17. *Burgos Uribeola, Ignacio. Derecho Const. Ub. Cit. p. 745.*

refrendo en el sistema presidencial, puede ser una limitación moral; cuando un secretario de relevante personalidad pública no presta su asentamiento por el refrendo de un acto del presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política que el jefe del ejecutivo, consciente de su responsabilidad, debe tenerlo en cuenta".

Pero son tan importantes las atribuciones confiadas por la Constitución a los secretarios de despacho que son las que les dan el carácter de funcionarios. Hasta cierto punto se les encarga el deber de poner un freno a las arbitrariedades que pudiera tratar de cometer el presidente de la república y siendo responsables por todo delito oficial cometido en el desempeño de las funciones ejecutivas, natural es que cuiden de que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente vayan de acuerdo con los principios constitucionales, es decir, que no atenten ni a los derechos individuales ni a los derechos políticos del hombre o del ciudadano mexicano. El respeto a las instituciones, el decoro nacional, la marcha justa y progresiva de la nación les están confiadas, y la garantía del buen desempeño de sus obligaciones está vinculada en el juicio de responsabilidad.

Por otra parte, la irresponsabilidad jurídico-política de los secretarios se deriva no sólo de la condición de ser meros colaboradores del presidente, sino de la circunstancia de que no están vinculados constitucionalmente con el Congreso, SALVO el caso a que se refiere el artículo 93 de la ley -

suprema que dispone: "Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, a petición de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. - Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal".

Por lo que se refiere a la integración de las comisiones y comités de la cámara de diputados las disposiciones correspondientes se encuentran establecidas en el capítulo cuarto del título segundo, artículos 50 al 66 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las comisiones de la Cámara de Senadores se regulan por lo establecido en el capítulo cuarto del título tercero, artículos 86 al

102 del ordenamiento antes citado, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979 entrando en vigor en la misma fecha.

En relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos manifiesta en su artículo 23, lo siguiente: - "Los Secretarios de Estado y los jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las cámaras los cite en los casos que se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria".

Al respecto la Ley de Planeación, en su artículo 8, establece: "Los Secretarios de Estado y los jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijadas en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los directores y administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativas a la dependencia o entidades a su cargo."

De los artículos antes mencionados podemos hacer dos claras distinciones, y resulta que en el primer caso -dar cuenta- el Congreso funge como REVISOR de la administración pública a través de sus diferentes ramos, el segundo -informar- como órgano que, para realizar sus propias atribuciones, necesita la información adecuada que le deben proporcionar los secretarios.

Tales informes llevan el nombre de "memorias" y por medio de estos documentos pueden ser conocidos, dentro y fuera del país los adelantos obtenidos durante cada periodo legislativo, con mayor amplitud que lo que es posible en los discursos que el presidente de la república pronuncia en la apertura de las cámaras: contiene la relación de los trabajos ejecutados, sirviendo también para que el pueblo sepa apreciar las aptitudes y laboriosidad de los ministros, así como las dotes de hombre de estado que demuestre el presidente de la república.

D. EL CASO DEL ARTICULO 93, EN RELACION CON EL SEGUNDO
PARRAFO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL

De lo anteriormente mencionado podemos afirmar que existe una relación entre el artículo 93 y el segundo párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 de nuestra constitución y lo tomaremos como un aspecto más, en que los secretarios de despacho están frente el Congreso de la Unión, ya que dicho precepto establece: "El ejecutivo federal hará llegar a la cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo COMPARECER el secretario del despacho correspondiente a DAR CUENTA de lo mismo".

La función revisora de la cuenta pública, consignada expresamente en el precepto arriba mencionado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que es ejercida por medio del organismo administrativo denominado "contaduría mayor de hacienda"; tiene significación jurídica y política de mucha trascendencia en un régimen como el nuestro, por cuanto que, considera dentro de un orden constitucional, la facultad del pueblo, ejercida a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la hacienda pública.

Como hago mención anteriormente, los secretarios del despacho no son responsables de sus actos ante el Congreso de la

Unión, por ser meros colaboradores del jefe del ejecutivo, pero sí se advierte de lo antes afirmado, un matiz parlamentario por el solo hecho de que el mismo congreso tiene facultades para llamarlos para rendir cuentas de sus actos, por lo que se ejercita cierta presión ante ellos mismos, y de ellos ante el ejecutivo, para que marche mejor, y en forma específica, cada una de las ramas de la administración pública de las que son titulares, y en caso de responsabilidad por atentar en contra de los derechos de los gobernados, se pueda hacer responsable, al mismo Secretario de Estado.

O sea, es necesario que exista alguna consecuencia con la probación o rechazo de los informes correspondientes, para que el parlamento, al emitir su voto de confianza, o de censura, tuviese consecuencia de índole político, como pudiera ser, en el caso de censura, la caída del ministro y, en caso extremo, de todo el gabinete.

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS PRINCIPALES DE LA APLICACION DEL PARLAMENTARISMO EN NUESTRO ESTADO MEXICANO

- A. PERMISO PARA AUSENTARSE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.**
- B. LA ELECCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.**
- C. LA CELEBRACION DE EMPRESTITOS.**
- D. LA CELEBRACION DE TRATADOS INTERNACIONALES.**
- E. LA DECLARACION DE GUERRA.**
- F. FACULTADES DEL SENADO.**
- G. LA APROBACION DE NOMBRAMIENTOS.**

A. PERMISO PARA AUSENTARSE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CAUSAS POR LAS QUE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEBE PEDIR PERMISO DE ACUERDO AL ARTICULO 88 CONSTITUCIONAL

Dentro de un sistema como el nuestro, en donde existe colaboración de poderes, la resolución de casos de supremo interés no quedan al arbitrio de uno sólo; de ahí la determina--ción de que el presidente de la república requiera el permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, para salir del territorio nacional. Solo por razones de gran im--portancia el jefe del ejecutivo debe ser autorizado para viajar fuera del país.

Si el presidente sale del país, se entorpecería la mar--cha de la administración pública. Este mal podría ser menor o irremediable, por lo que es necesario que se obtuviera el permiso por parte del Congreso de la Unión.

El artículo 88 de la Constitución Política de los Esta--dos Unidos Mexicanos, establece: "El Presidente no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso".

Es otro aspecto en el que un acto del Presidente de la República se ve supeditado a la decisión del Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, tomaría un matiz parlamentario,

ya que se requiere de la autorización o de la negativa del -- Congreso de la Unión, dependiendo de las causas para que el - Ejecutivo abandonara el Territorio Nacional, por lo tanto, es importante la decisión que tomará el congreso, por la trascendencia de dicho acto.

Estas causas deben ser lo suficientemente importantes para la vida y desarrollo de nuestro país, por lo que enviará a las cámaras legislativas una iniciativa de decreto, en las -- que hará mención en forma precisa y específica de las causas por las que solicita se le otorgue permiso para ausentarse -- del país.

Lo consideramos como matiz parlamentario, por la injerencia que tiene el Congreso en este acto del ejecutivo, ya que tiene similitud con el sistema parlamentario, en el que los - actos del rey o presidente, según el caso, dependen de la decisión del parlamento.

De lo anteriormente expuesto, para una mejor comprensión se proporciona un ejemplo del permiso que solicita el ejecutivo ante el Congreso de la Unión, para ausentarse del país;

"PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS
(OFICIO DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION).

-El C. Secretario Silvio Lagos

Martínez:

Escudo Nacional -Estados Unidos Mexicanos-

Podor Ejecutivo Federal.

México, D. F.

Secretaría de Gobernación.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de
la Unión.

P R E S E N T E S .

Anexo al presente envío a ustedes, por instrucción del
C. Presidente de la República y para los efectos constitucio
nales, iniciativa de Decreto por la que el propio primer ma
gistrado de la Nación solicita el permiso necesario para au
sentarse del Territorio Nacional para realizar una visita a
los Estados Unidos de América.

Reitero a ustedes en esta oportunidad las seguridades -
de mi consideración distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

México, D. F., a 9 de septiembre de 1981.

EL SECRETARIO, PROF. ENRIQUE OLIVARES SANTANA.

ESCUDO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

P R E S E N T E S .

Me es grato informar a ustedes que, en mi calidad de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, he sido invitado para realizar una visita a Grand Rapids, Michigan, Estados Unidos Americanos, los días 18 y 19 de septiembre de 1981 y, por tal motivo, solicito mediante el digno conducto de ustedes, - el PERMISO DEL H. CONGRESO DE LA UNION para AUSENTARME del - Territorio Nacional el tiempo necesario. Mi viaje a ese país responde a una invitación que me fue extendida por el expresidente de los Estados Unidos de América, GERALD R. FORD, para participar en la inauguración del museo que llevará su nombre y que albergará la colección de documentos, correspondientes y objetos que dicho ex-mandatario entrega al pueblo norteamericano.

En dicha ocasión estarán presentes también el presidente de los Estados Unidos de América RONALD REAGAN, y el Primer - Ministro de Canadá PIERRE ELLIOTT TRADEAU, lo que brindará la oportunidad para que los tres mandatarios sostengamos conversaciones sobre asuntos de interés común dentro del espíritu - de amistad y de fomento a la cooperación internacional que -- conjuntamente hemos establecido en nuestras reuniones priva-- das.

Por lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción I y 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SOMETO A LA CONSIDERACION DEL H. CONGRESO DE LA UNION, por el digno conducto de ustedes, la siguiente INICIATIVA DE DECRETO.

UNICO): Se concede PERMISO al Ciudadano JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para ausentarse del Territorio Nacional el tiempo necesario para realizar una visita a los Estados Unidos de América".¹⁸

18. Diario de los Debates Período Ordinario. "LI" Legislatura Año III, 1981. 10. de septiembre de 1981 # 8, p. 3.

B. LA ELECCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Otro aspecto de nuestro sistema de gobierno, que consideramos como matiz parlamentario, es el que se refiere a la facultad que tiene el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso, para el nombramiento de Presidente de la República, en algunos casos especiales. En virtud a que se relaciona a otra facultad del parlamento, en la hipótesis de falta de jefe del Ejecutivo, por lo tanto, depende de la decisión del Congreso de la Unión.

"La sustitución del presidente en sus faltas absolutas o temporales nunca recae en una persona predeterminada. La -- Constitución de 1917, recogiendo las amargas experiencias políticas del pasado, abolió los sistemas que antes de su expedición regían para cubrir dichas faltas, otorgando facultad - al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, para proveer al nombramiento del individuo que reemplace al presidente. La incertidumbre acerca de quién pueda ser el sustituto presidencial ha contribuido a alejar las ambiciones de los que, por ocupar el cargo del que necesariamente surgía éste, con frecuencia intrigaban para asumir la presidencia. - Bajo el actual sistema, consecuencia lógica de la supresión - de la vicepresidencia expresa o tácita, nadie puede tener la seguridad incommovible de sustituir al presidente hasta que - cualquiera de los mencionados órganos formule la designación correspondiente.

"La sustitución del presidente opera en los casos en que éste falte absoluta o temporalmente, rigiéndose ambas hipótesis por reglas constitucionales.

a) POR FALTA ABSOLUTA.

Estas faltas pueden provenir del fallecimiento o renuncia del titular de la presidencia, así como de la no presentación del presidente electo o de la no verificación ni declaración de elección respectiva antes del primero de diciembre de cada año, lo anterior se desprende de los artículos 84 y 85 - en su párrafo primero de nuestra Constitución.

1.- En el caso de que la falta absoluta proweniere del fallecimiento o de la renuncia, ocurra durante los dos primeros años de los seis que dura cada periodo presidencial y en el de la no presentación del presidente electo o de la no verificación o declaración de la elección presidencial, "si el Congreso estuviese en sesiones, se constituirá inmediatamente en el colegio electoral, y ocurriendo cuando menos las dos -- terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino", en base al primer párrafo del artículo 84 de nuestra Carta Magna. La persona que con este carácter haya sido designada durará en el cargo hasta que se elija uno popularmente y tome posesión el individuo que deba concluir el periodo presidencial de que se trate. La elección correspon--

diente debe ser convocada por el mismo Congreso", debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 meses ni mayor de dieciocho", éste con base en el párrafo primero del artículo 84 de nuestra Ley Suprema.

2.- En la hipótesis de que la falta absoluta se registre durante los últimos cuatro años del período presidencial respectivo, el Congreso de la Unión debe nombrar a la persona -- que ocupe el cargo hasta la conclusión del mismo período, en su carácter de presidente sustituto, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- En cualquiera de los dos supuestos anteriores, si la falta absoluta acaece durante los recesos del Congreso de la Unión la Comisión Permanente debe designar a un presidente -- provisional, quien ejercerá el cargo hasta que se nombre el presidente interino o el sustituto por el mencionado Congreso.

b) POR FALTA TEMPORAL.

Estas faltas pueden obedecer a cualquier hecho que transitoriamente impida al titular de la presidencia el desempeño de sus funciones, debiendo solicitar al Congreso la licencia correspondiente.

1.- Si la falta no excede de treinta días, el propio Con

greso o la Comisión Permanente deberá nombrar, en sus respectivos casos, un presidente interino "para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta", lo anterior con base al párrafo segundo del artículo 85 de nuestra constitución.

2.- Si la falta fuese mayor de 30 días, sólo el Congreso puede designar al presidente interino, previa la calificación de la licencia que solicite el presidente definitivo, y si el propio Congreso no estuviere reunido la Comisión Permanente - lo deberá convocar a sesiones extraordinarias para los efectos ya indicados, de acuerdo al párrafo tercero del artículo 85 de nuestra Carta Magna.

De los someros comentarios que anteceden se habrá advertido que hay cuatro clases de presidente, a saber, al que suele comunmente llamarse "Constitucional", el "Sustituto", el "Interino" y el "Provisional". El primero es el que elige popularmente para un período de seis años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquel ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación. El presidente sustituto es el que designa el Congreso de la Unión para concluir dicho período, si la mencionada falta acontece después de esos dos años.

Se llama interino el presidente que nombra el propio Congreso, mientras se elige a la persona que deba completar el período de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo o la Comisión Permanente en los casos de faltas tem

porales. Por último tiene el carácter de provisional el presidente que nombra esta comisión mientras se formulan por el Congreso los nombramientos de presidente interino o de sustituto en sus respectivos casos. Es importante hacer mención - que por aplicación del principio de no reelección que se consigna en el artículo 83 de nuestra constitución, el individuo que haya ocupado la presidencia con cualquiera de las mencionadas calidades no puede, jamás volver a ser presidente".¹⁹

Como hemos visto la sucesión presidencial ha quedado exclusivamente en manos del Congreso en los casos de falta temporal o absoluta del jefe del ejecutivo, pues la renovación normal cada seis años corresponde solamente al pueblo por medio del sufragio universal y directo, y aunque este procedimiento hace vivir al país en una perpetua incertidumbre y en constante ansiedad por lo que toca a la designación de un presidente sustituto, sobre todo cuando debe concluir el período presidencial y durar en su cargo varios años, sin embargo, dada la experiencia adquirida, en más de una centuria de vida independiente, no es fácil por ahora encontrar otro mejor, -- pues entre el posible desacierto en que puede incurrir el Congreso, que está sujeto a una contingencia imprevista, como es la muerte o la renuncia del funcionario que ocupa el poder, y el peligro evidente de una oposición organizada y actuando du

19, *Burgos Uribeola, Ignacio. Derecho Const. Ob. Cit. p.p. 722 y 724.*

rante seis años con el vicepresidente de la república a la ca-
beza, es preferible el primero. La solución, por supuesto, -
será plenamente satisfactoria cuando las cámaras sean verdade-
ros órganos del Estado, órganos representativos de todas las
corrientes de opinión, de todas las tendencias y de todos los
intereses burocráticos de un partido único omnipotente.

Tal ocurre en Francia, en donde la sucesión presidencial
en todo caso depende del parlamento, habiendo dado resultados
excelentes hasta hoy, no solo para la transmisión por el tér-
mino constitucional del poder, sino en los tres o cuatro ca-
sos de renuncia del presidente y en otros varios de muerte -
del mismo, en todos los que se substituyó al mandatario fal-
tante con plena normalidad y dentro del más puro orden legal.

"Es verdad que en nuestro actual sistema el presidente -
provisional sólo debe ocupar el poder mientras se verifican -
nuevas elecciones; más hay el caso de que cuando la falta ocu-
rre durante los últimos años, el sustituto nombrado por las -
cámaras durará hasta el término del período presidencial, y -
entonces sí resulta que se ha privado al pueblo del más legí-
timo de sus derechos, o sea de elegir a sus mandatarios. Pe-
ro aún esta excepción es conveniente, ya que no se debe agi-
tar a la República con campañas electorales frecuentes, por -
los trastornos económicos y morales que tales acontecimientos
producen, por lo cual es preferible mantener en el poder al -
designado por las cámaras.

Pero, ya que de sustitutos presidenciales hablamos, designado por el Congreso, debe quedar asentado, aunque tal cosa parezca innecesaria, que el presidente provisional, interino o sustituto, nombrado por las cámaras, es irrevocable y no puede ser destituido de su cargo por el mismo Congreso. Pero debe quedar claro, que nuestra Constitución, Ley Suprema, ha investido al Congreso de la Unión de una facultad importantísima dentro de la vida de nuestro país, como es el nombrar a integrar uno de los poderes imprescindibles de nuestro Estado, es por ello y como ocurre en los sistemas parlamentarios, el nombramiento de diferentes tipos de presidentes de acuerdo a características especiales, está a cargo del parlamento".²⁰

Como podemos advertir, el Congreso al tener la facultad de poder nombrar presidente, ya sea por falta temporal o absoluta, se convierte en uno de los elementos importantes dentro de nuestro sistema, ya que se deja a su mejor juicio el nombramiento del poder ejecutivo, sin el cual el sistema no podría existir, importancia que semejaría, a la del parlamento dentro del régimen parlamentario, razón por lo que lo consideramos como matiz de dicho sistema.

20. Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*. Editorial Continental, S. A., México, 1959, p. 222.

C. LA CELEBRACION DE EMPRESTITOS

a) FRACCION VIII DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

"La complejidad de las funciones del Estado y el aumento de las mismas, hace necesario, con frecuencia, y entre nosotros de una manera sistemática, que para que la administración pública complete sus erogaciones, se recurra a los empréstitos. Estos los celebra el ejecutivo, pero las BASES LAS FIJA EL CONGRESO, como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Existen, sin embargo, requisitos para su celebración, como los de que se hagan para la ejecución de obras que indirectamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29 de nuestra constitución".²¹

Para tal efecto la fracción VIII del artículo 73 de nuestra Carta Magna establece: "El Congreso tiene facultad; para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

21. Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Pax-México, Tercera edición. 1973. p. 497.

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

El empréstito es una obligación por la que se recibe -- cierta cantidad de dinero, con pacto de reembolsarla en un -- plazo determinado o en prestaciones periódicas.

A veces nuestro país como otras naciones tienen que hacer gastos extraordinarios o imprevistos que no bastan a cubrirse con las contribuciones, y entonces ocurren a celebrar un empréstito, siendo de advertir que éstas deudas a cargo -- del Estado, no deben considerarse como contraídas por una persona civil, sino por el poder público, lo que establece marcadas diferencias entre el empréstito y el préstamo de los particulares. Esta facultad aparece indispensable a la soberanía y existencia de un gobierno nacional y está íntimamente -- relacionada con la de decretar impuestos; por esto toca al po der legislativo APROBAR LOS EMPRESTITOS, como corresponde al ejecutivo la facultad de celebrarlos.

Los empréstitos obran sobre el crédito de la Nación. Y si la buena reputación de un particular consiste en que tenga crédito y sepa respetarlo, con mayoría de razón una sociedad política será más respetable e inspirará mayor confianza si --

goza de crédito, es decir si paga sus deudas y no pide prestado más de lo que pueda pagar.

Se infiere de aquí que los ciudadanos todos están interesados, por su propia reputación privada, en que la nación de que son miembros goce de crédito. Como el acto de contraer una deuda produce obligaciones y derechos, es decir, una relación jurídica, el empréstito debe ser materia de una Ley; más como quiera que es imposible que el Congreso mismo contrate las deudas y pacte con los acreedores, la ejecución de este importante asunto se encomienda en todos los países al poder ejecutivo, bajo las bases que acuerden las cámaras legislativas. Esto es lo que dispone nuestro artículo; sin embargo, la facultad concedida al ejecutivo es limitada supuesto que ningún empréstito tendrá fuerza de contrato ni será considerado como Ley, sino previa aprobación del congreso, con cuyo acto ejerce este poder su actividad legislativa.

El artículo que estudiamos faculta también al Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. La deuda de la Nación puede ser interior o exterior, y puede provenir de empréstitos o préstamos forzosos: A estas causas deben agregarse las reclamaciones hechas por los nacionales a su propio gobierno, en virtud de perjuicios recibidos en las revoluciones o en una guerra extranjera, por cualquier otro motivo, o bien por reclamaciones de súbditos extranjeros que provengan de las mismas o parecidas causas. Estas últimas pueden hacerse en el terreno de la diplomacia y entonces se arreglan en -

un tratado con la aprobación de la Cámara de Senadores, o administrativamente, y en ese caso, dada la resolución por el ejecutivo, éste la somete a la aprobación del Congreso, para que si las toma en consideración, las mande pagar, incluyendo la partida respectiva en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda.

Quando los empréstitos afecten una obligación que pueda exigirse por una potencia extranjera comprometen el crédito nacional; y para evitar sufra perjuicios, ya sea por un acto espontáneo del ejecutivo de la unión, ya por parte de los Estados si éstos quisieren contraer una deuda exterior, el artículo que estudiamos autoriza exclusivamente al presidente de la república para celebrar dichos empréstitos; pero sólo BAJO LAS BASES QUE FIJE EL CONGRESO GENERAL.

La Constitución ha garantizado plenamente los intereses nacionales al establecer que el congreso debe fijar al ejecutivo las bases sobre las cuales pueda contraer préstamos con garantía del crédito de la nación, por lo que de ese modo este último poder no sólo habrá de ajustarse exclusivamente a las condiciones fijadas, sino que tendrá que rendir cuentas e informar ampliamente después de la contratación del empréstito, para que pueda ser aprobado o rechazado por las cámaras, garantizándose así el crédito nacional y preservando contra contratos gravosos y ruinosos las del poder legislativo para reconocer y mandar pagar finanzas del país. Lo mismo debe decirse respecto del derecho nacional, porque sólo cuando esta

delicadísima atribución está en manos de los representantes colectivos del país, hay posibilidad de cordura y de buen sentido para no sacrificar los recursos del Estado, pues todo lo contrario acontece cuando se deja al criterio de un solo funcionario administrativo, quien por vanidad o por lucro, o lo que es más grave, por incompetencia e ignorancia, es capaz de aceptar condiciones desastrosas al reconocer la deuda pública o las más inoportundas circunstancias para intentar pagar los empréstitos, aún cuando la nación se encuentra en plena bancarota fiscal y en agudísima crisis económica, sin elementos casi para cubrir los servicios públicos.

En este aspecto específico, en el que los actos del jefe del ejecutivo, se encuentran hasta cierto momento, dependientes de la decisión del Congreso de la Unión, de ahí la semejanza con el sistema parlamentario, en que el rey o presidente, según el caso, para celebrar empréstitos depende en absoluto de la decisión del parlamento, por lo que sólo lo considero como matiz parlamentario. Por supuesto sin afirmar que son sistemas iguales, ya que como se menciona anteriormente - en un sistema parlamentario, los actos del jefe del ejecutivo dependen en su totalidad de la voluntad del parlamento, y en nuestro sistema es una facultad del congreso, en la que limita el arbitrio del ejecutivo.

Para una mejor comprensión, de lo anteriormente citado, se proporciona un ejemplo de iniciativa de ley en la que se autoriza al ejecutivo para contratar un empréstito.

"ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 PODER EJECUTIVO FEDERAL -MEXICO-
 SECRETARIA DE GOBERNACION.

México, D. F., a 18 de diciembre de 1936.

A LOS CC. SECRETARIOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

Tengo la honra de remitir a ustedes con el presente, iniciativa de Ley por la que se autoriza al EJECUTIVO FEDERAL para contratar un EMPRESTITO por la suma de - - - - -
 Dls. 5,500,000.00 (CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL DOLARES).

Agradeceré a ustedes dar cuenta con el documento de que se trata a ese alto cuerpo, reiterándoles mi consideración -- distinguida.

- a) En esta parte de la iniciativa de Ley, se hace la explicación, clara y precisa en que se invertirá el empréstito contratado.
- b) Cuerpo del Decreto.
- c) Discusión de la Iniciativa de Ley en las Cámaras Legislativas.
- d) Aprobación o Negativa de las Cámaras Legislativas de la Iniciativa de Ley".²²

22. Diario de los Debates XXXVI Legislatura. Período Ordinario Año III. 1938. 18 de diciembre de 1936. # 21. p. 4.

D. LA CELEBRACION DE TRATADOS INTERNACIONALES

a) FRACCCION I DEL ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL.

Todo Estado al nacer, se encuentra entre un conglomerado de estados ya existentes y se ve coaccionado, por la naturaleza de las cosas, a entrar en relaciones con ellos, adquiriendo derechos y obligaciones, se han ligado entre sí por medio de TRATADOS que a veces son de alianza para defenderse contra otros pueblos o para no atacarse entre sí, otras veces son -- tratados comerciales para satisfacer mejor sus necesidades mutuas. De lo anterior podemos afirmar que tratado "es el acuerdo de voluntades entre dos o más Estados con el fin de ligarse por medio de obligaciones y derechos recíprocos", por lo -- tanto los tratados constituyen la base fundamental del dere-- cho internacional y de las relaciones jurídicas entre los Estados.

Vemos pues, que en lo que respecta a las facultades o -- atribuciones que están en íntima relación con los asuntos de carácter externo de los Estados, éstas están encomendadas a -- los poderes federales, en íntima colaboración, actualmente, -- de dos de ellos, a saber, el ejecutivo y el legislativo.

Pero una de las fases importantes en un tratado es la RATIFICACION del mismo. No basta en el derecho moderno que los representantes de los Estados, para la negociación de un tratado, hayan estampado sus firmas. Hace falta que dicho trata

do sea ratificado de acuerdo con el derecho interno.

La ratificación es el punto de contacto entre el derecho internacional y el derecho interno. Desde luego, es un acto de derecho internacional, pero todo el proceso hasta llegar a ella, seguido generalmente por el poder legislativo, es de derecho interno y está establecido por nuestra constitución.

En este caso es facultad exclusiva del Senado, aprobar - los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presi dente de la república con las potencias extranjeras. Al respecto, la fracción I del artículo 76 constitucional, establece: "Son facultades exclusivas del senado: Analizar la políti ca exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el - secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; - además, APROBAR LOS TRATADOS INTERNACIONALES y convenciones - diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Esta facultad se corrobora por el artículo 133 de la -- Constitución, el cual inviste a los tratados internacionales que con aprobación de dicho órgano y celebrado por el Ejecuti vo Federal, con el carácter de normas supremas de la nación, pero siempre que no estén en desacuerdo con la constitución - misma.

En este caso el artículo 133 de nuestra constitución establece: "Esta constitución, leyes del Congreso de la Unión - que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo

con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con APROBACION DEL SENADO, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Sin embargo, esta facultad exclusiva está contradicha -- por la fracción X del artículo 89 constitucional que consigna la atribución del presidente de la república para "dirigir -- las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del CONGRESO FEDERAL". Esta contradicción debe decidirse en el sentido de que la facultad mencionada es exclusiva del senado, -- ya que obedece a un mero descuido parlamentario. Bajo el sistema unicameral que implantó la Constitución de 1857, la aprobación de los tratados internacionales correspondía, como era lógico, al Congreso Federal compuesto únicamente por diputados; pero esta disposición se debió entender derogada al crearse el Senado mediante las reformas y adiciones constitucionales del 13 de noviembre de 1874 y dentro de cuyas facultades exclusivas se consideró la potestad aprobatoria aludida. No se tuvo el escrúpulo de modificar la fracción X del artículo 85 de la ley fundamental de 1857 para evitar la contradicción apuntada y en este descuido también incurrieron los constituyentes de 1917, pues, sin advertirla, aprobaron el artículo -- 89 constitucional, estimando en la fracción X de este precep-

to que la ratificación de los tratados internacionales debía corresponder al Congreso Federal.

La cuestión principal que debe decidirse es la de saber cuál es el alcance de la atribución aprobatoria del senado, - es decir, si tiene derecho a rechazar totalmente cualquier -- tratado o si puede modificarlo parcialmente. No hay duda, da da la amplitud de la competencia constitucional que le ha -- otorgado nuestra constitución, de que el senado pueda libremente tomar cualquier resolución en estos asuntos, pero sin - que esté facultado para exigir que se le de participación ni al iniciarse las negociaciones, ni durante la discusión y el proceso diplomático de la convención celebrada, pues estos actos solo corresponden al presidente.

"En consecuencia, ya se trate de una convención de amistad y comercio, o de arreglo de límites o de reconocimiento y pago de reclamaciones o, por último, de tratados de paz o de arbitrajes cuyos contenidos son de suma importancia para el - país, en cualquiera de estos casos el Senado puede rechazar - de plano la convención celebrada que se le presente para su - ratificación, aprobarla parcialmente, o sujetarla a determinadas situaciones. En el primer caso no queda otro recurso al ejecutivo que prescindir del tratado o iniciar la celebración de otro nuevo, y en el segundo, procurar obtener la aquiescencia de la otra parte contratante para que admita las condiciones propuestas por el senado o la aprobación parcial hecha -- por éste último.

Y no cabe de parte de ninguna nación soberana extranjera alegar ignorancia sobre la facultad constitucional de la cámara federal mexicana para ratificar o desechar tratados, pues es uniforme y universalmente admitido en derecho internacional que todos los gobiernos deben cerciorarse de quiénes son los que tienen personalidad y facultad en cada país para celebrar tratados, y, por tanto, están obligados, al iniciar negociaciones en México, a saber que las convenciones diplomáticas sólo nos obligan cuando son celebradas por el Presidente de la República y aprobadas por el Senado Federal.

Es indispensable recordar y precisar que los tratados no son únicamente pactos de carácter internacional entre México y las demás naciones, sino que, conforme al artículo 133 constitucional son al mismo tiempo leyes federales. Este precepto categóricamente dispone que, los tratados que celebre el ejecutivo serán con aprobación del senado, como anteriormente lo señalé. En consecuencia, tratándose de una ley, como es un tratado con base en el artículo 133 constitucional, debe ajustarse a nuestros preceptos constitucionales, al espíritu y texto del código supremo del país y al orden político de nuestra nación organizada como estado soberano e independiente. Por tales motivos, si los tratados celebrados, como quedó citado están en contradicción con los principios imperativos de nuestro derecho público consignados en la constitución federal estos tratados no deben tener valor, ni aplicación práctica, ni la sanción del gobierno dentro de la república,

cualesquiera que sean por otra parte las consecuencias que resulten conforme al derecho de gentes por la violación de un pacto internacional y las responsabilidades en que la nación pueda incurrir frente a las otras altas potencias contratantes.

Por último, debemos aclarar, para dejar perfectamente determinado el valor y la obligación que tienen los tratados -- dentro de la república y conforme a la legislación interior -- del país, que sólo aquellos que sean automática e inmediatamente aplicables, por la naturaleza de sus asuntos que comprendan, y que no necesitan disposiciones legislativas complementarias para su ejecución, serán desde luego cumplidos. Todas las autoridades administrativas y judiciales del país deberán velar por su completa observancia teniendo derecho el presidente de la república de emplear todos los medios que estén a su alcance para lograr su incondicional ejecución. Pero cuando los convenios diplomáticos requieren disposiciones legislativas ulteriores para que puedan ser cumplidos, como -- cuando se trata, por ejemplo de verificar pagos conforme a un tratado de reclamaciones, o de hacer entrega de territorio en un tratado de límites o, en general, de ejecutar determinados actos cuya autorización corresponde de una manera exclusiva -- al Congreso Federal o a la Cámara de Diputados, y no solo al presidente de la república y al senado, en todos esos casos -- será indispensable que el Congreso o la Cámara dicten las disposiciones complementarias que se necesiten, pues en ese caso

de que no lo hagan, las convenciones celebradas no podrán ser obedecidas dentro del territorio nacional".²³

De lo expuesto podemos afirmar que la constitución hace intervenir en las relaciones internacionales, de modo y en medida diversos, al presidente de la república, al Congreso de la Unión y al senado.

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

"Podríamos resumir, que de acuerdo al texto que analizamos, la celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por las concurrencias de dos voluntades, como son la del presidente y la del senado, tomada de éste último por mayoría de votos de los presentes. Surge así en el derecho interno un acto único, aunque complejo, que a su vez es acto unilateral en la esfera del derecho de gentes, puesto que para la producción del acto bilateral, que es el tratado, se necesita la concurrencia de voluntad de otro estado contra tante.

Por lo tanto, en nuestro Derecho Constitucional el Presi

23. Lanz Duret, Miguel. *Ob. Cit.*, p.p. 237-239.

dente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de éste por el senado. Así, pues, el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al Derecho Internacional a saber: La conclusión - del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación".²⁴

En consecuencia, el Senado puede desaprobado un tratado - concluido por el presidente, o introducir en él enmiendas o - reservas. En el primer caso el presidente no puede constitu- cionalmente ratificar el tratado y si lo hiciere, aparte de - su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica: La de invalidez del Tratado en el orden interno con- forme al artículo 133 constitucional y la de su existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro estado signatorio, pues debe entenderse que internacionalmen- te el Senado no es parte en la celebración de los tratados, - la que se consuma por la voluntad bilateral de los Estados -- Signatorios expresada mediante, la ratificación de los jefes de Estado. En cuanto a las enmiendas o reservas, carecen de eficacia mientras no sean aceptadas por el estado co-contraa- tante.

Según su importancia se traducen en el repudio total o - parcial del tratado.

24. Tena Ramírez, Felipe. *Ob. Cit.*, p. 413.

La aprobación del Senado autoriza al presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no ratificar el tratado. Ello se debe a que, una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de la cámara alta, la voluntad del presidente, quede libre para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados. Otra sería la solución si se entendiera que la voluntad del senado se proyecta en la esfera internacional, integrado con la del presidente la voluntad del Estado Mexicano.

La conclusión de los Tratados Internacionales pertenece a la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, pero con el control político y legislativo del Parlamento. En éste tipo de Legislaciones, los tratados son obra del poder ejecutivo, pero el parlamento por medio de votos de aprobación o de censura, interviene indirecta y eficazmente en la confección de dichos tratados. Entre este sistema y el sistema de Inglaterra, país en el que, después de haber sido concluido un tratado por el rey, el parlamento, tiene entre sus atribuciones -- las de dar las leyes respectivas a fin de que se pueda cumplir o votar el presupuesto necesario, si acaso implica obligaciones económicas. De lo anterior, se nota claramente el control por parte del parlamento. Y por lo tanto, encontramos un matiz parlamentario, dentro de nuestro sistema, por la similitud de las funciones, tanto del Parlamento como del Congreso de la Unión en sus respectivos casos.

E. LA DECLARACION DE GUERRA

a) FRACCION XII ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

Nuestra constitución quiso alejar el peligro de exponer al país al más grave de los conflictos: la guerra con una potencia extranjera, a causa de la ligereza, o de la imprudencia, o de la imprevisión del jefe al Estado, si a éste se hubiera reconocido ese derecho; pues como a él le corresponde exclusivamente, la dirección de todos los asuntos diplomáticos, y estos generalmente se mantienen en el más estricto sigilo, ésto podría dar lugar a que la nación, sin darse cuenta, despertará un día en plena hostilidad; mientras que condicionada la guerra a la declaración previa del Congreso, el que debe conocer todos los datos que tenga el ejecutivo sobre una controversia entablada, haya probabilidad, o por lo menos la posibilidad, de que pueda evitar la lucha, solucionándose decorosamente la contienda sin llegar a las armas. Sin embargo, debe hacerse notar que ésta es una garantía aparente, pues el derecho reconocido al Congreso podría fácilmente anularse o burlarse, si al ser informado por el presidente de la república en el caso de un conflicto exterior insoluble, se le pone en el dilema de aceptar el estado de guerra existente, o la humillación nacional cuando las cosas han tomado un cariz tal que sean inevitables las hostilidades o que no se pueda retroceder en el momento de someterse el asunto a su deliberación.

"En la sucesión normal de los actos que conducen a la --

guerra, se presentan sucesivamente las siguientes fases: iniciativa para declarar la guerra, declaración de guerra, terminación de la guerra, para cada una de estas etapas la constitución tiene previsiones, que estudiaremos por su orden:

INICIATIVA. Las reglas generales que consagra el artículo 71 constitucional, que consiste, en conceder la iniciativa de las leyes y decretos al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores y a las legislaturas de los Estados.

Esa regla general es susceptible de soportar algunas excepciones, en el sentido de restringir siempre (nunca ampliar) el número de los titulares de la iniciativa.

Aunque la constitución no lo dice expresamente, pensamos que entre dichas excepciones se encuentra la que se refiere - al derecho de iniciar ante el Congreso una declaración de guerra.

Tal facultad debe corresponder exclusivamente al presidente de la república, si se tiene en cuenta que este funcionario es quien maneja las relaciones exteriores, según la fracción X del artículo 89 constitucional, manifestación principalísima de las cuales es la declaración de guerra.

Además, y a manera de colorario de lo expuesto, el Congreso no puede declarar la guerra, si no es en vista de los datos que le presente el ejecutivo, atento lo que dispone la fracción XII del artículo 73 de nuestra constitución. Esto -

quiere decir que la resolución del Congreso requiere la actua
ción previa del ejecutivo. ¿Y de que otra manera puede ac--
tuar previamente el ejecutivo, sino es iniciando la Ley?.

DECLARACION DE GUERRA. La fracción XII del artículo 73 de la constitución faculta al Congreso "para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo": La fracción VII del artículo 89 constitucional, autoriza al ejecutivo "para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión".

"En vista de que las dos funciones que se citan otorgan literalmente la misma facultad de declarar la guerra a dos ór
ganos distintos, como son el Congreso y el presidente cabe -- preguntarse qué función corresponde a cada uno.

El Congreso declara la guerra mediante una ley, que como tal sólo tiene vigencia dentro del país para el cual se expide; así pues, la declaración de guerra del Congreso no produce efectos por sí misma fuera de las fronteras, sino solamente para el pueblo mexicano. Después de esta manifestación in
terna, concretada en la ley respectiva, es necesario hacer sa
ber la decisión de México a las naciones extranjeras, lo mismo al país enemigo que a los beligerantes y a los neutrales, para los efectos de derecho internacional; esta tarea incumbe al ejecutivo, quien es el encargado de las relaciones interna
cionales. La declaración de guerra del Congreso es, pues, - una decisión que se hace saber al pueblo mexicano; la declara

ción de guerra del presidente, es una misma decisión en cuanto se notifica a las naciones extranjeras.

Nuestra constitución habla de "Declaración de guerra", - al estallar la segunda guerra mundial, las naciones aliadas - emplearon como modalidad nueva la que consiste en "declarar - el estado de guerra". México utilizó esta última expresión, cuando en el mes de mayo de 1942 adoptó la decisión de participar en el conflicto. La diferencia entre las dos expresiones consiste en que "la declaración de guerra supone en quien la decide, la voluntad espontánea de hacer la guerra", según se dijo en la iniciativa referente a la declaración del estado de guerra, que se presentó por el ejecutivo ante el congreso; como México entró en la contienda contra su propio deseo y como no le correspondía la responsabilidad por ser el agredido, la iniciativa estimó que no era procedente declarar la guerra, sino el estado de guerra.

Trátese puramente de matices que ha introducido en las - formalidades de política internacional y que en nada afecta - la sustancia de las facultades de que hemos tratado. No se - diga, pues, que el Congreso y el presidente carecieron de facultades para declarar el estado de guerra en que nuestro país se hallaba.

TERMINACION DE LA GUERRA. La guerra concluye habitualmente con la celebración de un tratado, lo cual corresponde - al presidente de la república, CON LA APROBACION DEL SENADO,

La constitución concede mayor importancia al comienzo de la guerra que a su conclusión, pues mientras en aquel intervienen el Congreso y el presidente, en ésta participan el presidente y el senado".²⁵

Además, para declarar la guerra hay prevenciones especiales en la constitución, como son las fracciones XII del artículo 73 y VIII del artículo 89, lo que no sucede respecto a su terminación.

Ocurre con frecuencia que en el tratado que pone fin a una guerra, se estipulan condiciones que afectan al territorio de los países que celebran el tratado.

De lo expuesto con antelación, podemos afirmar que en nuestro sistema, como en el sistema parlamentario, la decisión del presidente o del rey, según el caso, para declarar la guerra, por la trascendencia que significa para la vida de los países, dependen de la aprobación del parlamento. Es por ello que lo consideramos como un matiz parlamentario dentro de nuestro sistema de gobierno.

Para una mejor comprensión de lo afirmado expondremos un ejemplo consistente, en la aprobación que solicita el Jefe del Ejecutivo de Iniciativa de Ley para declarar la guerra, ante el Congreso de la Unión.

²⁵. *Ibid.* p. 357 - 359.

"ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

"PODER EJECUTIVO FEDERAL"

"SECRETARIA DE GOBERNACION MEXICO.

CC. SECRETARIOS DE LA H. COMISION PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA UNION.

P R E S E N T E.

- Para conocimiento de ustedes y fines correspondientes, anexo al presente, me permito acompañarles nota que el Señor Presidente de la República dirige a esa H. Comisión Permanente, a efecto de que se convoque al H. Congreso de la Unión a un periodo permanente de sesiones.

Al rogar a ustedes dar cuenta con dicho documento a esa propia H. Comisión les reitero mi consideración distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

México, D. F., a 25 de mayo de 1942.

EL SECRETARIO

LIC. MIGUEL ALEMAN.

"ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

CC. SECRETARIOS DE LA H. COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO
DE LA UNION.

P R E S E N T E S .

El ataque a un barco de nuestra marina, el "Potrero del Llano", suceso en el que perecieron compatriotas nuestros y - que con tanta justicia ha despertado general indignación en - el país, determinó el Ejecutivo Federal a dirigir a las potencias del eje (Alemania, Italia y Japón) una enérgica nota de protesta por tan incalificable violación a las más rudimentarias normas del derecho de gentes.

Los aludidos países del Eje no solamente no han proporcionado al gobierno de México ninguna explicación, sino, que, inspirados en manifiestos sentimientos de desdén hacia nuestros derechos como pueblo soberano, negáronse a recibir la nota de nuestra Cancillería; y posteriormente reincidieron en su actitud atentatoria y aleve, hundiendo otro de nuestros -- barcos mercantes, el "Faja de Oro", que regresaba de vacío y en lastre del vecino país de Norteamérica y en el que también se perdieron vidas de compatriotas.

La gravedad de los hechos acaecidos ha persuadido al Ejecutivo de la República de la necesidad ineludible de adoptar las determinaciones legales que sus altos deberes le impone, los que no pueden quedar satisfechos sin que el H. Congreso -

de la Unión, en uso de sus atribuciones constitucionales, dicte las disposiciones que nuestra ley fundamental le confiere.

Por tan graves imperativos y en uso de la facultad que - al Ejecutivo Federal otorga la fracción XI del artículo 89, - así como la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito proponer: a esta H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión la expedición de convocatoria a un período extraordinario que deberá ocuparse de discutir y aprobar, en su caso, las iniciativas - de Ley que en seguida se enuncian y que serán sometidas a su consideración.

PRIMERA. Sobre declaración del Estado de Guerra con Alemania, Italia y Japón a fin de que el Presidente de la República pueda cumplir con la obligación que le señala la fracción VIII del artículo 89 constitucional.

SEGUNDA. Sobre la conveniencia de aprobar con sujeción al artículo 29, también de la Constitución General, la suspensión de alguna de las garantías constitucionales que puede -- llegar a ser obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; así como para conceder las autorizaciones para que el Ejecutivo esté en medida de realizar el objeto apuntado.

TERCERA. Sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, para que pueda, si el caso lo -

requiere, legislar en aquellos ramos de la administración pública que se estime necesario dentro de las atribuciones que establece el artículo 49 de la Ley Fundamental, así como para la ejecución de todos los actos indispensables a la salvaguarda de la integridad del territorio nacional y al mantenimiento incólume del respeto a las instituciones fundamentales del país y de su soberanía y dignidad.

Protesto a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

"EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA"

Lic. Manuel Avila Camacho".²⁶

Ahora bien, en nuestro sistema de gobierno, la Constitución confiere facultades específicas a cada una de las Cámaras que componen al Congreso de la Unión, algunas de estas facultades se refieren a la autorización o aprobación de los actos del ejecutivo, es decir la forma en que se pudieran limitar sus decisiones, es por ello, que lo consideramos como matices parlamentarios.

26. Diario de los Debates XXXVIII LEGISLATURA PERIODO ORDINARIO PERMANENTE Y EXTRAORDINARIO. 25 de mayo de 1942, No.-40, p. 2.

F. FACULTADES DEL SENADO

En relación con el tema que estamos desarrollando solo haré mención de algunas facultades del Senado, a manera de -- ejemplo, en virtud de que se refiere, a una cámara miembro -- del Congreso de la Unión y por lo tanto una de las formas en que el Ejecutivo se encuentra, como hemos visto en capítulos anteriores, sujeto a la decisión o aprobación, en este caso, a una parte del Congreso Legislativo, como son los siguientes:

"Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el pa-- so de tropas extranjeras por el territorio nacional y la esta-- ción de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en -- aguas mexicanas, expuesto por la fracción III del artículo 76 constitucional. Esta facultad del Senado importa una limita-- ción a la potestad que tiene el citado alto funcionario para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o -- sea, del ejercicio terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea conforme a la fracción VI del artículo 89 consti-- tucional, ya que sin la autorización de dicho órgano no puede enviar fuera de la república a las tropas mexicanas. Asimis-- mo, implica un elemento de seguridad para la soberanía del -- país y la integridad del territorio nacional, pues el presi-- dente, sin la venia senatorial, no sólo no puede permitir el tránsito de fuerzas extranjeras por tierras mexicanas, sino -- que está obligado a echar en caso de que ya hubiesen penetra--

do a ellas o de que permanezcan en aguas nacionales por más - del plazo otorgado.

DAR CONSENTIMIENTO para que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria, con base en la fracción IV del artículo 76 constitucional. Así, si el Senado puede dar su consentimiento en los términos que tal disposición indica, se supone que los Estados deben tener "una guardia nacional". Por su parte, los Estados de la Federación no pueden tener en ningún tiempo tropas permanentes ni buques de guerra, sin consentimientos del CONGRESO DE LA UNIÓN, conforme a la fracción II del artículo 117 constitucional, actualmente derogado, pero es importante, para hacer la distinción entre la "guardia nacional" y "el ejército" para interpretar en su correcto alcance la facultad del senado de que tratamos. Aunque una de las finalidades de una y de otra -- sean la misma, consistente en mantener la seguridad pública, el ámbito donde éste objeto se realiza varía en uno y otro caso, pues la guardia nacional es la fuerza organizada que para conseguirlo dentro de su respectivo territorio crean los estados, mientras que el ejército lo cumple en toda la órbita espacial de la república".²⁷

²⁷. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. Ob. Cit. p. 660.

Donde la Constitución hace resaltar la categoría preponderante del Congreso sobre los otros dos poderes de la Federación y en lo que se aparta de la teoría clásica de la división de la soberanía en poderes iguales, es en las facultades propiamente ejecutivas que no de carácter legislativo, que -- conceda aquel Órgano de las fracciones VII, XI y XVI del artículo 73 constitucional, al consignar en ellas atributos de -- tal categoría que dan al que las posee la fuerza material y -- la autoridad definitiva dentro del Estado. En la fracción VII se autoriza al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de gastos de la Nación; en la XI para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; en la fracción XIV para levantar y sostener el ejército y la armada de la Nación y para reglamentar su organización y servicios. Si todas las atribuciones conferidas al Congreso que ya hemos examinado, basta para convertirlos en un verdadero poder soberano dentro de nuestra organización política, ¿qué decir del alcance y preponderancia de su autoridad cuando se le ve dotado del derecho exclusivo de crear los recursos pecuniarios del Estado, para autorizar la manera de gastarlos, para controlar la burocracia, por medio de los empleos públicos, que es la -- que en realidad administra y gobierna a la Nación, y por último para crear y organizar la fuerza armada, el poder material del Estado, el ejército y es indudable que la constitución ha querido que dependa del parlamento nacional el control y la -- reglamentación de esos enormes poderes del Estado; que no qui

so dejarlos a la voluntad o al arbitrio de un poder unitario con inevitable tendencia al absolutismo, como es en todas las partes del ejecutivo, cuando no se le contrabalancea o no se le limita. Sólo el Congreso puede decretar en México contribuciones, estimando previamente la producción nacional y los recursos de los habitantes del país, para que, garantizando la vida fiscal del Estado, no se quebranten o destruyan las fuerzas productoras de los contribuyentes, por lo cual hace perfectamente mal cada vez que, infringiendo la constitución concede facultades extraordinarias al ejecutivo y lo autoriza para establecer nuevas contribuciones y aún a veces gravámenes retroactivos, todos inconstitucionales. Y sólo a ese mismo poder corresponde crear los empleos oficiales, distribuir según las necesidades administrativas entre los diversos departamentos que se establezcan para los servicios públicos, y fijar la remuneración que debe pagarse a los titulares de dichos empleos, con lo que se priva también de una de las mejores oportunidades que puede tener el poder ejecutivo para proporcionarse fuerza material, ya que se le arrebatara el derecho de dotar con excelentes cargos y en números incalculables, a todos los partidarios o sostenedores, que pudieran buscar por la corrupción para sostener su poder, aunque fuera intolerable o despótico. Por último, sólo al Congreso le ha conferido la constitución la facultad de fijar el número de soldados que deben formar el ejército de la unión, el modo de reclutamiento, el sueldo que debe pagarse a la tropa, jefes y oficiales, la reglamentación de la disciplina, y en una palabra

su organización técnica; con lo cual, al privar nuestra constitución de esas importantísimas atribuciones al presidente - de la república ha manifestado su voluntad de reconocer como órgano preponderante, dentro del Estado político mexicano al Congreso, cifrando en él los destinos y las esperanzas de las libertades públicas, y esto mismo ocurre hoy en todas las naciones de Europa y América, tanto en el régimen parlamentario como en Inglaterra, Francia, Alemania, en donde el parlamento es soberano, o por lo menos controla de un modo absoluto las actividades ejecutivas.

G. LA APROBACION DE NOMBRAMIENTOS

Con fundamento en la fracción II del artículo 76 constitucional, es facultad exclusiva del senado: "ratificar los -- nombramientos que el Presidente de la República haga de sus - Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleos Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores -- del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga". Esta facultad se relaciona con lo que dicho alto funcionario tiene conforme a las fracciones - III y IV del artículo 89 constitucional; las facultades y -- obligaciones del presidente son las siguientes: Fracción III; Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Genera

les, CON APROBACION DEL SENADO. Y en su fracción IV nos dice: "Nombrar, CON APROBACION DEL SENADO, los Coroneles y demás -- Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los Empleados Superiores de Hacienda.

A mayor abundamiento el artículo 89 en su fracción XVI - constitucional, establece: "Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer - los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV CON APROBACION DE LA COMISION PERMANENTE.

Fúndase esta facultad, dice Don Eduardo Ruiz en la consideración de alta categoría de los empleados de que se trata, y en la que el desempeño de sus importantes funciones puede - afectar los intereses generales de la república. Se aleja en este precepto el espíritu de favoritismo que pudiera dominar al Presidente de la República y también el temor de que éste funcionario, animado de ambición o de otras pasiones igualmente funestas, multiplicase los ascensos en el ejército o armada, robusteciendo ese peligro de las instituciones libres que se llama militarismo.

En este caso es al Presidente de la República a quien -- compete por razón de su cargo la facultad de tales nombramientos, pero tiene que someter su acuerdo a la ratificación del Senado, lo que quiere decir que este cuerpo puede no aprobarlos, si le pareciera conveniente.

Otros nombramientos que requieren de la aprobación del -

Senado la encontramos en la fracción VIII del artículo 76 constitucional, y que dice "Otorgar o negar su APROBACION a los - Nombramientos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renuncias de los mismos funcionarios que le someta el presidente de la República. Esta APROBACION que debe otorgar el Senado la ratifica la misma Constitución en su fracción XVIII del artículo 89, que nos dice que es facultad y obligación del -- presidente; "Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la - Comisión Permanente, en su caso.

Tratándose de los nombramientos de la fracción II, el - lapso entre el nombramiento y la ratificación suele ser bastante amplio. Si el senado, llegado el momento no ratifica, cabe preguntarse si el nombramiento cesa automáticamente. Más trascendental aún aparece la interrogante acerca de la validez de la actuación del funcionario (que a la postre dejó de serlo) durante el tiempo en que su nombramiento careció de ra tificación. La respuesta a ésta y otras cuestiones semejantes, corresponde darla a la ley reglamentaria cuya falta ha - provocado controversias de tiempo en tiempo sobre la aplicación del texto constitucional.

Tales controversias han surgido especialmente en torno a la ratificación de los grados de los altos jefes militares, - ya que en materia castrense la jerarquía debe de ser rigurosa

mente observada.

Existe sin duda como autoténtica facultad, la que consig na la fracción II; en "aprobar" los nombramientos hacen radicar su alcance las fracciones III y IV del artículo 89 empleando una expresión que vigoriza y presta relieve a la facultad del Senado. Aprobar es otorgar el asentimiento propio al acto ajeno, lo que se traduce en una adhesión voluntaria y no impuesta. Por ello el que puede aprobar puede desaprobar, -- tal como lo dice, refiriéndose a otra potestad similar del se nado, la fracción VIII del mismo artículo 76: "Otorgar o ne-- gar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Su-- prema Corte..., que se sometan por el Presidente de la Repú-- blica".

Si el senado aprueba, su voluntad se suma a la del ejecu tivo, produciéndose así el acto de autoridad que es complejo por requerir el concurso de dos voluntades no se da, lo que - impide la formación del acto complejo de autoridad, único efi caz para hacer producir el nombramiento la definitividad de - sus efectos jurídicos.

Manifiestamente el acto de nombrar por parte del presi-- dente es acto de autoridad, pero que no basta por sí solo pa-- ra desplegar el nombramiento la plenitud de sus efectos. El acto de aprobar por parte del senado es también acto de auto-- ridad, que no es ciertamente un acto de nombrar, sino el de - conferir al nombramiento emanado del ejecutivo la suficiencia

jurídica, indispensable para la perfección del nombramiento.

A la luz del análisis, en caso de no ratificación, cual es la situación futura del funcionario cuyo nombramiento no se ratifica y cuál es la situación pasada en cuanto a los actos que realizó en ejercicio del cargo no ratificado.

El primer punto no representa dificultad. A partir del momento en que el senado niega su aprobación aparece visible e indubitable la desidencia de voluntades entre el presidente que concedió el ascenso y el senado que no lo ratificó. Y como no es la desidencia sino la coincidencia de voluntades lo que engendra la eficacia constitucional del nombramiento, -- quiere decir que el otorgado por el ejecutivo ya no puede subsistir.

Antes de la aprobación del senado, es aventurado dar efectos, así sean provisionales, al ascenso acordado por el ejecutivo, pues si el Senado niega la ratificación, el ascenso nunca produjo efectos, y los actos realizados por quien irregularmente hizo uso del grado pertenece a la clase de los llamados por la doctrina del derecho administrativo. "Acto de -- usurpador", cuya invalidez se subsana a lo sumo en atención a las "Necesidades de la estabilidad social" de que habla Gastón Jese. A nadie puede escapar la conveniencia de que la observancia de la Constitución y de la ley es incompatible con la costumbre de que el ascenso produzca efectos sin la ratifi

cación del Senado".²⁸

De lo antes expuesto, podemos afirmar, que dicho acto -- del Ejecutivo Federal, al encontrarse supeditado a la decisión de una de las cámaras legislativas lo consideramos como un ma tz parlamentario, de ahí la importancia de la ratificación -- que hiciera la misma cámara, en virtud de la posible semejanza con el sistema parlamentario.

1.- DE LAS DESTITUCIONES QUE HICIERA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

En el mismo orden de ideas, expuesto en temas anteriores, daremos otro aspecto, en relación a las funciones del Congreso de la Unión, para la limitación de funciones del Ejecutivo y en éste caso concreto con base a las propuestas de destitución de algunas autoridades judiciales.

Corresponde al Congreso de la Unión declarar justificadas o no las peticiones de destitución de los funcionarios ju diciales que hiciere el Presidente de la República, conforme a la parte final del artículo III de nuestra constitución, que establece: "El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cual quiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

28. Tena Ramírez, Felipe. *Ob. Cít.*, p. 446.

Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia - del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario -- acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

En este caso se registra también el fenómeno de colaboración entre el senado y la Cámara de Diputados, pues para que el funcionario acusado quede separado de su cargo por mala -- conducta, se requiere la decisión en este sentido de ambos órganos. Esta condición nos conduce a la conclusión de que la facultad mencionada, indebidamente se ha reputado como exclusiva de uno y de otro, pues en puridad técnico-jurídica pertenece al Congreso de la Unión, como lo hemos considerado.

Lo anterior se fundamenta en la fracción VII del artículo 74 constitucional, que establece: "son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111".

A mayor abundamiento, en la fracción IX del artículo 76 constitucional, que a la letra dice: "Son facultades exclusivas del Senado; declarar justificadas o no justificadas las -

peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111".

Y lo confirmamos por lo establecido en la fracción XIX - del artículo 89 constitucional, que establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son: pedir la destitución - por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111.

Del análisis anterior, podemos afirmar, que encontramos otro matiz parlamentario, dentro de nuestro sistema, como en el caso de los temas anteriores, en virtud de que se requiere de la voluntad del poder legislativo, para consolidar un acto del ejecutivo, como ocurriría en un sistema parlamentario.

2.- EL RECESO DEL CONGRESO DE LA UNION EN RELACION CON LOS MATICES PARLAMENTARIOS.

El Congreso de la Unión sesiona de ordinario un tiempo - máximo de cuatro meses que se inicia el 10. de septiembre y - concluye el 31 de diciembre de cada año. Con el objeto de -- que el poder legislativo en el período de ocho meses que se - encuentra en receso tenga un órgano que lo represente y atienda las atribuciones que en forma expresa le confiere la constitución, existe la COMISION PERMANENTE, órgano que se integra con miembros de ambas cámaras.

Lo anterior lo encontramos estatuido en el artículo 78 -

constitucional que dice: "Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente, compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras a la víspera de la clausura de sesiones. Por cada titular las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio un substituto".

La Comisión Permanente funciona exclusivamente durante el receso del congreso, es decir, desde el 10. de enero al 31 de agosto de cada año. La presidencia y la vicepresidencia de dicha comisión corresponden sucesivamente, por cada período, a los diputados y a los senadores que hubiesen sido designados para integrarla, según lo declara en el artículo 172 -- del reglamento interior del Congreso de la Unión.

Atendiendo a su composición, la Comisión Permanente es un organismo que deriva directamente y exclusivamente de éste, siguiéndose a este respecto nuestra tradición constitucional.

"La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto no substituye al Congreso de la Unión. Sus atribuciones son político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y -- otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho congreso o alguna de las cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanen

te puede emitir resoluciones sin que estas se sujeten a la ra tificación de los referidos órganos. Ambos caracteres los -- subrayaremos al hacer alusión a cada una de las facultades - con que dicha Comisión está investida, y que relacionaremos - con lo expresado en capítulos anteriores, en relación a los - matices parlamentarios.

Algunas facultades de la Comisión Permanente en relación con nuestro tema son:

10. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como lo estipula la -- fracción V del artículo 79 constitucional. Esta facultad como es obvio la ejerce durante los recesos del Senado y de - la Cámara de Diputados, pues a éstos órganos corresponde respectivamente su desempeño conforme a los artículos 76 frac-- ción VIII y 89 fracción XVII y XVIII constitucionales. De - ello podría inferirse que las decisiones de dicha comisión so bre la aprobación o no aprobación de los expresados nombra-- mientos deben entenderse como provisionales mientras resuel-- ven definitivamente sobre ellas los órganos legislativos mencionados, máxime que sin su consentimiento los Ministros o Ma gistrados designados no pueden tomar posesión de sus cargos, considerándose su ocupación como provisional mientras el Sen do o la Cámara de Diputados no la ratifiquen. Sin embargo, - no ocurre así, pues la aprobación de tales nombramientos in-- cumbe tanto a las aludidas cámaras como a la Comisión Perma--

nente en sus respectivos casos. Debe enfatizarse que cuando la Comisión Permanente, por una parte, y dentro del receso -- parlamentario, el Congreso de la Unión, el Senado o la Cámara de Diputados, por la otra; durante los periodos ordinarios de sesiones, pueden indistintamente desempeñar la misma facultad, se requiere que así lo prevea en forma expresa la constitución lo que sucede tratándose de la aprobación o rechazo de -- los referidos nombramientos, pues las disposiciones que se -- acaban de invocar consignan su disyuntiva necesaria.

2o. Conceder licencias hasta por 30 días al presidente - de la república y nombrar al interino que supla esa falta con fundamento en la fracción VI del artículo 79 constitucional. Debe destacarse que si el término de la licencia rebasa el límite señalado la Comisión Permanente no puede otorgarla, pues la atribución respectiva corresponde al Congreso de la Unión según la fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución. -- Debemos decir que el cargo de "Presidente Interino" que en el caso de que tratamos puede conferir dicha Comisión, tampoco - debe exceder del lapso mencionado, a cuyo transcurso el solici^{ta}nte de la licencia debe ineludiblemente reasumir sus funciones. Sin embargo, en el supuesto de que no se registre esta reanudación, la comisión permanente convocará a sesiones - extraordinarias del Congreso para que éste nombre al presiden^{te} interino, ésto conforme al artículo 85 párrafo 3o., subsis^{ti}endo mientras tanto la designación que hubiera hecho la mencionada Comisión.

3o. Aprobar la suspensión de garantías, que durante el -
receso del Congreso de la Unión, acuerde el Presidente de la
República en los casos previstos en el artículo 29 constitu-
cional. Debe observarse que la Comisión Permanente a ese só-
lo acto debe contraerse, pues no tiene facultad para conceder
al ejecutivo federal, las autorizaciones necesarias tendien-
tes a hacer frente a la situación de emergencia que implique
la causa determinante de dicha suspensión, toda vez que la --
atribución respectiva únicamente incumbe al Congreso. En el
supuesto de que éste estuviese en receso, la citada comisión
debe convocarlo a sesiones extraordinarias, para que proceda
el otorgamiento de tales autorizaciones que generalmente se -
traducen en la capacitación del Presidente de la República pa
ra legislar durante el estado emergente.

4o. Nombrar presidente provisional de la república cuan-
do durante los dos primeros años del período correspondiente
(seis años) ocurra la falta absoluta del funcionario que cons-
titucionalmente ocupe dicho alto cargo y el Congreso de la --
Unión se encuentre en receso como lo menciona el párrafo 2o.
del artículo 94 constitucional. Hecha la designación mencio-
nada, la Comisión Permanente debe convocar a sesiones extraor-
dinarias a éste organismo para que nombre "presidente interin-
no" y expida, a su vez, la convocatoria a elecciones presiden-
ciales. La misma facultad para designar presidente provisio-
nal tiene la indicada comisión en el caso de que la falta ab-
soluta del presidente de la república ocurra durante los últi

mos cuatro años del período respectivo, estando también obligada a lanzar la convocatoria a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, erigido en colegio electoral, haga la elección de "Presidente Substituto", en base al párrafo -- 3o. del artículo 84 constitucional.

"El Presidente Provisional también debe nombrarse por la Comisión Permanente cuando el presidente electo no se presente a asumir su cargo al comenzar el período correspondiente a la elección respectiva no estuviese hecho o declarada al finalizar éste, y siempre que el Congreso de la Unión no estuviese reunido, el cual, en tal caso, debe ser convocado a sesiones extraordinarias de inmediato por la aludida comisión para que designe un presidente interino y convoque a su vez, a -- elecciones presidenciales, como queda precisado en el párrafo 1o. del artículo 85 constitucional".²⁹

No obstante que la comisión permanente carece de facultades para elaborar leyes, es importante para fines de nuestro estudio, en virtud de que este órgano, también puede sujetar los actos del ejecutivo por medio de su aprobación o autorización de los mismos.

En el momento en que los actos del Presidente de la República estén condicionados a la decisión de la comisión perma-

29. *Burgos Orihuela, Ignacio. Derecho Const. Ob. Cit., p. 680.*

nente, es decir, que sus actos no se lleven por su propia voluntad, sino con la venia de otro Órgano, en ese caso lo consideramos como matiz parlamentario.

La existencia de la comisión permanente presume la presencia del Congreso de la Unión, Órgano gubernativo con las facultades suficientes para limitar la potestad del poder ejecutivo, situación necesaria en un sistema como el de nuestro país.

Nuestra constitución previene la limitación del poder -- que ella misma le concede al poder ejecutivo, por medio del Congreso de la Unión, con el objeto de mantenerlo en un marco de legalidad absoluta.

Sin embargo, es evidente que nuestro sistema de gobierno a través del transcurso del tiempo y los acontecimientos históricos ocurridos se haya viciado en la aplicación de nuestra constitución, ya que en la actualidad nuestro régimen de gobierno semeja a una monarquía, es decir, no se han contado -- con los elementos suficientes para equilibrar el poder y solo lo ejerce un solo individuo. Constitucionalmente, esta situación no debe de existir, ya que, en la misma constitución -- existen elementos suficientes para llegar a la armonía entre poderes, pero los elementos reales no se han obtenido, tales como la existencia de partidos políticos fuertes y firmes en sus ideologías políticas, las cuales deben de apearse a la realidad que vivimos, y ha dado como consecuencia que al Pre-

sidente de la República se le considere que está dentro y fuera del país como autoridad superior, representando el poder supremo del Estado, dando como consecuencia el abuso del mismo.

De ahí la importancia de que las facultades del Congreso de la Unión sean efectivas mediante la aplicación estricta de la Constitución, con el objeto de encontrar un equilibrio del poder.

Para lograr este equilibrio en nuestro sistema de gobierno, es necesaria la participación de los habitantes de nuestro país y manifestarse por medio de sus representantes, es decir, por los miembros de las cámaras, las cuales harán llegar su sentir hasta el titular del ejecutivo, mismo que tomará decisiones de acuerdo a una realidad actual.

El sistema que nos rige, debe de evolucionar hasta llegar a un sistema más puro, con menos vicios y esto se logrará mediante la limitación de las facultades del ejecutivo, mediante la potestad otorgada al Congreso de la Unión para ese fin, como ocurre en un sistema parlamentario en que existe un marcado equilibrio del poder.

Sin duda, nuestra Carta Magna, no se aparte de la idea de la igualdad del poder, sin embargo, los acontecimientos -- nos han mostrado la supremacía del poder ejecutivo, es por ello, que tratando de encontrar en este estudio una similitud

con el sistema parlamentario indicamos los casos en que el -- ejecutivo se pudiera ver limitado de su poder, con el objeto de llegar a una posible equidad entre los poderes ejecutivos y legislativo.

De ahí, que tenemos la firme convicción de que nuestro -- régimen de gobierno evolucionará hasta alcanzar un sistema -- apegado a nuestra realidad y sobre todo más justo.

CONCLUSIONES

1.- En el sistema parlamentario, existe preponderancia del -- parlamento sobre los otros dos poderes.

En cambio en un sistema presidencialista, existe preponde- rancia del Ejecutivo sobre los otros dos poderes.

2.- Dentro de un sistema presidencial, es posible que existan algunos matices parlamentarios, entendiendo como matiz, - aspectos que pudieran semejarse al sistema parlamentario, pero sin que aquel pierda su esencia y características -- propias.

3.- Se considera como matiz, por su posible semejanza, con un sistema parlamentario, en todos aquellos actos del jefe - del ejecutivo que de una u otra forma están condicionados para su realización, ya sea a la aprobación, autorización o ratificación, del Congreso de la Unión, por una de sus cámaras o por la Comisión Permanente, según el caso. Co- mo ocurriría en un sistema parlamentario, en que los ac- tos del rey o presidente están condicionados a la volun- tad del parlamento.

- 4.- Es posible la limitación del poder del jefe del ejecutivo, por medio de las facultades, que constitucionalmente, le confiere al Congreso de la Unión, en cuanto a las aprobaciones, autorizaciones y ratificaciones de los actos de aquel. Evitando así llegar a un absolutismo.

- 5.- Al existir dentro del artículo 29 constitucional facultades del Congreso de la Unión para aprobar y autorizar al jefe del ejecutivo para suspender las garantías individuales, se estará en uno de los casos en que los actos de éste estén supeditados a la voluntad del mismo congreso, por lo tanto es considerado como un matiz parlamentario.

- 6.- El hecho de que el jefe del ejecutivo, como los secretarios de despacho, deban concurrir ante el Congreso de la Unión, para informar, sobre el estado que guarda la Administración Pública, es una de las formas en que el Congreso puede vigilar, la marcha de dicha administración, como ocurre en el sistema parlamentario.

- 7.- El Congreso de la Unión limita el poder del Presidente de la República, en aspectos importantes y trascendentes en la vida de nuestro país, de ahí la necesidad de que decidan varias personas y no dejarlo solo al arbitrio de uno solo. Como ocurre en los casos de ausencia del ejecutivo del territorio nacional; para celebrar empréstitos o tra-

tados internacionales; o en el trascendente aspecto de declarar la guerra. Así como el nombramiento de Presidente de la República por falta temporal o absoluta que está -- atribuida al Congreso General.

8.- Una sola de las cámaras integrantes del Congreso de la -- Unión, puede limitar el poder del ejecutivo, en las facultades que constitucionalmente le son conferidas como exclusivas.

9.- Dentro de nuestro sistema es conveniente la limitación - del poder del Presidente de la República por conducto del Congreso de la Unión, con el propósito de evitar, que se pudiera llegar a un Estado Absolutista.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- Aristóteles. LA POLITICA. Libro VI. Capítulo IX, México, Porrúa, 1986.
- Baez Martínez, Roberto. DERECHO CONSTITUCIONAL. Capítulo VI, Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1979.
- Biscaretti Ruffia, Paolo. DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España. 1973.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa, 1a. Edición. 1973.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. -- Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 13a. Edición.
- De la Cueva, Mario. LA IDEA DEL ESTADO. México, U.N.A.M. 1975.
- De la Hidalga, Luis. EL EQUILIBRIO DEL PODER EN MEXICO. México, U.N.A.M., 1988.
- Duberger, Maurice. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Ediciones Ariel, Barcelona, España. 5a. Edición. 1970.
- Friedrich, Carl. TEORIA DE LA REAL ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEMOCRATICA DE EUROPA Y AMERICA, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.

- Garzón, Luis Eduardo y Soto Alejandra. *EL CONSTITUCIONALISMO EN MEXICO*, México, Cuaderno de Capacitación Política, F.J.R. 1987.
- González Uribe, Héctor. *TEORIA POLITICA*. México, Porrúa, 1972.
- Groppali, Alesandro. *DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO*, México, -- Porrúa, 1944.
- Hauriou, André. *DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS*. Ediciones Ariel, Impreso en España, de la Edición Castellana para España y América, 1971.
- Kensel, Hans. *TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO*. México, U.N.A.M., Facultad de Derecho, 1988.
- Lanz Duret, Miguel. *DERECHO CONSTITUCIONAL Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN*. Editorial Continental, S.A., México, 1959, 5a. Edición. Revisada y Anotada.
- Moreno, Daniel. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Editorial Pax-México, México, D.F., Tercera Edición, 1973.
- Ortiz Ramírez, Serafin. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Editorial Cultura T.G., S.A., México, D.F., a 1961.
- Ruiz, Eduardo. *DERECHO CONSTITUCIONAL*. U.N.A.M., México, D.F. 1978.
- Tena Ramírez, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1978.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada por el Instituto de Investigaciones Juridicas. México, 1987. Edición -- L7. Legislatura. Cámara de Diputados, 1988.
- Enriquez Oruzco, J. Jesús. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Comentada), México, U.N.A.M., 1985.
- LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicada, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1988, México, D.F.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1980.

ECONOGRAFIA

- Borquez, Djed. CRONICA DEL CONSTITUYENTE. México, C.O.N.A.E.C.E.N. P.R.I. 1985.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. México, INHERM, Tomos I, II, III. 1985.
- DIARIO DE LOS DEBATES. Cámara de Diputados, Periodo Ordinario, LI, Legislatura Año III, 1981. México, D.F.
- DIARIO DE LOS DEBATES. Cámara de Diputados, Periodo Ordinario -- Año III, 136, XXXVI Legislatura, México, D.F.

- *DIARIO DE LOS DEBATES. Cámara de Diputados. Período Ordinario Permanente y Extraordinario. XXXVIII Legislatura, México, D.F.*
- *ENEP - Acatlán. EL PENSAMIENTO HISTÓRICO, AYER Y HOY. Tomo II, México, U.N.A.M., 1985.*
- *Fabela Isidro. DOCUMENTOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, (PLAN DE GUADALUPE Y PLAN DE AYALA), REVOLUCIÓN Y RÉGIMEN CONSTITUCIONALISTA. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.*
- *Ferrer Mendiola, Gabriel. HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916 Y 1917, México INHERM, Tomo VIII, 1985.*