



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ARAGON"
Area de Derecho

"MATICES PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA
MEXICANO"

D-57
T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JAVIER BAUTISTA CID



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

DER 90

Escuela Nacional de Medicina y Cirujanos
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Calle de Doctores



LIBRERIA NACIONAL DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACION
MEXICANA

T E R C E R O
C O N V E N I O
E N E R G I A
J A N E R O
B A U T I S T A

A LOS AUTORES DE MIS DIAS

A MI PADRE

Por su tenacidad, dedicación y esfuerzo realizado, para darme la herencia más grande que pu de haber recibido, valores que me han servido de ejemplo y - que te han hecho ser el hombre que más admiro.

A MI MADRE

Por dar parte de tu ser, traducidos en cariño, bondad y ternura, lo cual representa la motivación más grande para poder realizar algo en la vida.

GRACIAS POR HABERME DADO LA VIDA

A LA COMPAÑERA DE MI VIDA

A mi esposa, por el amor que me has dado, el cual me hace sentir que existo a diario.

AL FRUTO DE NUESTRA UNION

A mis hijos, Jacqueline y Javier, quienes representan parte de mi ser, con el deseo inmenso de que sean felices por siempre.

A MIS HERMANOS

Pablo, Rogelio, Epifanio,
Florencio, Juan, Maria Elena
y Ofelia.

Con cariño.

A MIS AMIGOS

Porque se que la amistad
existe.

AL LIC. FELIPE LEONEL VALDES SOLIS

Por su valiosa colaboración en la asesoría de esta tesis, el cual representó dar parte de su conocimiento.

A TODOS MIS PROFESORES

Porque ser profesor representa dar parte de su ser, con el solo fin de transmitir sus conocimientos.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Con respeto.

AL HONORABLE JURADO

Con respeto.

I N T R O D U C C I O N

La realización de esta tesis 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 países, de ahí que toda forma de organización del régimen de todos los países tienen aspectos positivos y aspectos negativos, por supuesto que esto va a depender de la idiosincrasia de cada pueblo, ya que, en última instancia, la forma de organizarse va a ser consecuencia del órgano gubernativo que los rige.

En tal virtud, hacemos un estudio del sistema parlamentario, el cual adopta su forma más pura en Inglaterra, y del sistema presidencialista, mismo que adopta nuestro país. Ambas formas presentan características diversas, pero en este estudio, se pretende encontrar algunos matices parlamentarios dentro de nuestro régimen. Es muy peligroso afirmar que dentro de la organización de nuestro país existan matices parlamentarios. Pero si entendemos como "matiz" el grado o variedad que no altera la esencia de un régimen ya establecido, se puede afirmar que se entiende por matiz parlamentario, algunos as-

pectos que en última instancia tendrían alguna semejanza del sistema parlamentario con el sistema presidencialista, por supuesto, sin quitarle sus propiedades a éste 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 período 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, con-

tar 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.

Solo 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 hiciere 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.

C A P I T U L O I

EL SISTEMA PARLAMENTARIO

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 sistema 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.

ELEMENTOS DEL REGIMEN PARLAMENTARIO

A) EL JEFE DEL ESTADO

(1) Citado por Haúriou André. Derecho Constitucional e - Instituciones Políticas. Ediciones Ariel. España. 1971.

B) EL GABINETE MINISTERIAL

C) EL PARLAMENTO

"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 esta do es la siguiente:

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

"2.- Posee, sin embargo, una cierta influencia sobre la - marcha de los asuntos gubernamentales, que puede provenir de su autoridad personal, como de su experiencia política o de su situación de monarca hereditario, puede ser lo -- mismo un rey que un presidente de la república.

"EL GABINETE MINISTERIAL.- Constituye la pieza esencial - del régimen parlamentario, puesto que gracias a él se es - tablece la colaboración entre el ejecutivo y el parlamen - to.

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

"La aptitud de los ministros para gobernar con la con --
fianza del parlamento, resulta de las circunstancias si-
guientes: Los ministros proceden del parlamento, han --
entrado en él y son solidariamente responsables ante el --
parlamento de la política del gabinete.

"Por último, para evitar que la independencia de cada --
uno de los ministros corra riesgo de convertirse en un --
peligro para el conjunto del ministerio, la acción de --
los diversos miembros del gabinete ha sido progresivamen
te 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 sepa --
ración entre cámara alta y cámara baja no es absolutamen
te indispensable para el funcionamiento del régimen par --
lamentario, pero es útil, sobre todo en la época del de-
recho constitucional clásico, el objeto es de que el par --

lamento 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 quedo descrito anteriormente.

Este régimen presume la existencia de partidos organiza-

(2) Haúriou André. Ob. Cit. P.p. 242-244.

dos, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría,- el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor -- del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que - destruye hasta sus raíces el sistema.

No dudamos en afirmar que éste sistema reúne características especiales, como lo menciona nuestro autor citado, logrando llegar a un sistema político bien organizado.

Para una mejor comprensión haremos una breve reseña histórica sobre el origen del parlamentarismo.

HISTORIA DE LA FORMACION DEL REGIMEN

PARLAMENTARIO

"a).- HISTORIA DE LA FORMACION DEL GABINETE MINISTERIAL.- 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 gobernado con un consejo privado compuesto por los grandes dignatarios de la corona, por los principales vasallos del rey. Pero éste consejo era excesivamente nume

roso y, por otra parte, al estar compuesto de miembros - de derecho, no siempre poseía la confianza del rey.

"Hacia finales del siglo XVI, el rey, en las diversas monarquías de Europa, tomó la costumbre de separar de este consejo privado un grupo restringido de ministros y consejeros, a los que confiaba los asuntos de Estado. En Inglaterra éste 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 éste órgano colectivo está situado el jefe de gobierno, que es diferente del jefe del Estado. Este jefe del gobierno, se llama en muchos países Primer Mi-

nistro, 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.

"b).- 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, al 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 pa -- ra intentar las acciones penales contra los ministros.

"Por otra parte, al ser por derecho común la Cámara de los Lores 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 IMPEACH--MENT.

"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 responsabilidad política del gobierno ante el parlamento definida de ésta forma constituye el elemento esencial del régimen parlamentario. Aun 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.

"Si 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 consi-

go 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 responsable. 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 la disolución como una de las piezas maestras del parlamentarismo, porque ella solo permite contra pesar la influencia del parlamento sobre los ministros -- por medio de la responsabilidad política. El gabinete, sin la disolución se encuentra prácticamente desarmado an

(3) Hadriou André. Ob. Cit. Pp. 246 y 247.

te un parlamento que puede derribarle a su gusto. La di solución 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 existen- cia de partidos disciplinados y cohesionados, y de un ga binete", elegido éste por el partido más fuerte de la ca mara de los comunes. Y las características fundamenta- les del régimen parlamentario son:

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

(4) Ortíz Ramírez Serafin. Derecho Constitucional Mexica no. Editorial Cultura T.G.S.A. 1961. P. 256.

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 go---bierno, comprende características especiales, como en el pueblo inglés, cuna de dicha organización de su Estado,- en la que concurren situaciones especiales 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---miento más justo, y no un super poder dentro de la misma organización de dicho régimen, es un elemento de tal im---portancia que de ahí nace la denominación del mencionado sistema.

Los orígenes del parlamentarismo son un aspecto muy im---

portante en la existencia de éste régimen, ya que concurrieron 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.

"La característica 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 ésta 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, mezclarse en la ejecución de tales actos; debe -- concretarse solo 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 - tuviera 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;

(5) Ortíz Ramírez Serafin. Ob. Cit. P. 256.

"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 circunstancia 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)

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 en--

(6) Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1980, Pp. 691-692.

tre 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.

II.- EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN INGLATERRA Y FRANCIA.

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 repre--

sentativa 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 es te fue implantado por vía de importación, por el rey mis mo y de una forma sistemática, de tal modo que desde un principio, adoptó el carácter de una organización regu lar y jerárquica. El poder real conservará allí todas - las prerrogativas compatibles en este conjunto de insti tuciones económicas, sociales y políticas.

"En Francia, por el contrario, el feudalismo se forma es pontáneamente, en medio de la anarquía. La monarquía de los capetos se encuentra, en sus comienzos, casi despoja da de las prerrogativas reales, frente a una nobleza --- fuerte y numerosa. Esta diferencia había de resultar pa radójicamente, 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 prerrogati vas 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 trabajade 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 monar-- quía 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

(7) Haúriou André. Ob. Cit. Pp. 227 y 228.

política de 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 feuda--
lismo 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.

EL SISTEMA PARLAMENTARIO EN INGLATERRA

Con antelación he tenido la oportunidad de aludir a las --
instituciones políticas de la Gran Bretaña. Así hemos --
visto cómo se desarrolla el régimen representativo en és--
te país, hemos expuesto los principios del régimen parla--
mentario, y comprobar el carácter flexible de la Constitu--
ción 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 sajones 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 paulatinamente, 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 aunque 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 esta 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 depar--

tamento 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 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 sábia 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 entorpecer la buena marcha de la administración 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

(8) Ortíz Ramírez Seraffín. Ob. Cit. Pp.19-21.

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.

EL PODER LEGISLATIVO

"FUNCION DEL PARLAMENTO.- A raíz del parlamento modelo en 1295, se estaba muy lejos de pensar que los lores y los comunes fueran 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: Monedas, 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.

PODER JUDICIAL

"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 --

(9) Ortíz Ramírez Seraffn.- Ob. Cit. Pp. 24, 25 y 27.

igualdad e incluso en la formación de leyes, los proyectos de mayor importancia (en algunos casos) son presentadas 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.

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 REGIMEN PARLAMENTARIO EN FRANCIA

"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

queda de un compromiso que permitiese la formación de un gobierno estable. En este espacio de tiempo, se pueden distinguir dos períodos, 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 logro cumplirlos. La II República duró menos de cuatro años. Pero la inestabilidad real es menor que la aparente, pues todos los regímenes que funcionaron en éste período 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 sesenta y cinco, es decir, casi todo el tiempo.

"La Capitulación de Sedán provocó la caída del II Imperio y una nueva proclamación de la República el 4 de septiembre de 1870.

"Las instituciones de la III 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 presidente 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 parla

mento se compone de dos cámaras: el Senado, y la Cámara - de Diputados. El Senado tiene un claro matiz aristocráti- co. Este carácter lo pierde en 1884 al suprimirse los se- tenta y cinco senadores inamovibles y reclutados por coop- tación; pero mantiene su carácter conservador gracias a - su esencial base rural.

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

"El parlamentarismo queda asegurado por los recíprocos me- dios de control que se conceden al parlamento y al gobier- no. 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 cáma- ras pueden preguntar, interpelar y provocar la dimisión - del gobierno.

"La IV República ha sido juzgada por muchos como un com- pleto fracaso. Nosotros creemos muy arriesgada esta opi- nión. La IV República se tuvo que mover en un marco his-

tórico 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 III - República. Pero como dice H. ZINK, los problemas que tuvo que resolver la IV 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 IV República y la entrada en crisis del parlamentarismo.

"La V República: El carácter semipresidencial. El carácter semipresidencial de un régimen resulta de la elección del jefe del estado, de sus poderes y, 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 normal

malmente detenta un jefe de estado parlamentario de manera nominal, conceden al presidente de la V 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. Pp. 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, distin guiéndose algunos períodos de los cuales se hizo cita an- teriormente, por lo que nos podemos percatar de la forma- en que se dió esta evolución hasta llegar al parlamenta-- rismo.

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.

LOS GOBERNANTES: PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y
GOBIERNO.

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, creado 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 artí-

culo 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".

LOS PODERES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y DEL GOBIERNO

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 poderes 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 princi

pal 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 V República, el parlamento ha perdido gran parte del prestigio que poseía durante la III y IV. 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 restructuración del poder legislativo en particular, por la adaptación de una definición material de ley completamente ex

traña a la tradición francesa, confina a las asambleas -- dentro de un campo de acción muy estrecho.

LOS ORGANOS JURISDICCIONALES Y CONSULTIVOS

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 éstos 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 de--

terminado. Es el encargado de juzgar al presidente de la república y a los miembros del gobierno.

ESQUEMA ORGANICO DE FRANCIA EN SU CONSTITUCION DE 1946:

- 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-

sigue atribuyendo este poder el 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 semipresidencial, a pesar de que el presidente es un órgano distinto del gobierno, que esta formado por un grupo de ministros, pero en última instancia el gobierno solo podrá decidir - de manera colectiva, 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.

(11) Baéz Martínez Roberto. Derecho Constitucional Mexicano. no. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979. -- P. 326.

En consecuencia el presidente va a ejercer su poder en co
mún con el gobierno y en 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 nom-
brado por el presidente de la república, este órgano co--
lectivo, 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.

III.- EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA FRENTE AL SISTEMA PARLAMENTARIO.

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 liberal. 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 aten--- ción y despacho de los diversos ramos de la administra--- ción pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales- colaboradores asumen responsabilidad directa ante el pro- pio alto funcionario, por lo tanto, la responsabilidad -- presidencial no sólo es el motivo que justifica dicha fa- cultad de nominación sino la consiguiente atribución de - remover libre y discrecionalmente a sus mencionados cola- boradores 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 res- pectivo por determinación presidencial, sin que puedan -- formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta - potencialmente opuesto al presidente, aunque pudiesen in-

tegrar 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 sí 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 éste -- 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 -

(12) Burgoa Orihuela Ignacio. Ob. Cit. Pp. 692-696.

poder ejecutivo unipersonal y la abdicación real voluntaria y conciente 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 razón, -- 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 de 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:

"1o.- Que el parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario.

"2o.- Que el presidente no puede disolver el 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 éste 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 debilitamiento 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 influidas 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 --

(13) Duverger Maurice. Ob. Cit. Pp.210-213.

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 éste 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.

C A P I T U L O I I

Del estudio de los sistemas parlamentarios y presidencialista, hecho en el capítulo anterior, nos podemos percatar de que existen marcadas diferencias entre ambos sistemas de gobierno, ya que el control del Estado radica en poderes diferentes, es decir, en el parlamentarismo el poder legislativo o sea el parlamento ha alcanzado la supremacía absoluta y definitiva sobre los otros poderes -- y por lo tanto lleva el control político del Estado, debido fundamentalmente a las corrientes democráticas que han orientado a los pueblos hacia el gobierno directo, es decir, hacia el control de los ciudadanos sobre los órganos representativos del poder público, siendo este control en forma más directa en el parlamento, ya que podrá llegar el sentir del pueblo por medio del sufragio universal, de este modo sintiéndose el parlamento íntimamente vinculado con las organizaciones electorales ha llegado a ser más legítimo y más representativo que otros órganos del Estado. Por otra parte, el derecho interno de los países que han adoptado este sistema, han dotado al parlamento, con toda justificación, de mayores facultades, de tal forma que su esfera de acción se ha extendido, logran

do el control casi absoluto sobre los titulares del poder ejecutivo.

Por otra parte, el sistema presidencialista, a diferencia del sistema parlamentario, el poder y control político -- del Estado radica en el poder ejecutivo, debido fundamentalmente a que las facultades que le han otorgado al titular de éste, se traducen en un control sobre los otros poderes y como consecuencia una dirección absoluta del Estado.

No obstante, que hemos descrito dos sistemas de gobierno diferentes, no se puede afirmar que existan sistemas puros y mucho menos perfectos, ya que cada forma de gobierno toma características diversas, debido a que concurren circunstancias distintas en cada Estado que los adopta, -- tales como su historia, cultura, economía, etc., llegando a tener características un sistema de otro.

Es por ello, que nuestro país a pesar de que adopta un -- sistema presidencialista, encontramos cierta analogía con el sistema parlamentario, en virtud del control que pudiera tener el Congreso de la Unión sobre el ejecutivo.

De las facultades otorgadas al ejecutivo por Nuestra ---
Constitución algunas deberán ser controladas por el Po--
der Legislativo por medio de su autorización, aprobación
o ratificación, tal como ocurre en el sistema parlamentaa
rio.

En los capítulos siguientes se tratará los casos en que--
constitucionalmente los actos del Presidente de la Repú--
blica requieran del control del Congreso de la Unión, de
bido a la importancia y trascendencia que significan di--
chos actos para la vida y desarrollo del país.

AUTORIZACIONES QUE DEBE DAR EL CONGRESO DE LA UNION
AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

I.- 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 recessos 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 sug

pensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá la AUTORIZACION que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al congreso para que las ACUERDE".

"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 ex-

cepcionales se otorgaran 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 confiriendo 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 Fede

ración 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 en 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, exig

te 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 secretarios de estado, jefes de departamentos autónomos y procurador de la republica), 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 co--- rrespondiente 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 go-

zan 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 se--ñalados en el artículo 29, la constitución faculte al presidente para expedir su propia acción suspendiendo algu--na de las garantías otorgadas en aquella ley suprema. Te--meroso, sin embargo, el poder constituyente, del despotisismo que pueda despertarse con más facilidad en el corazón--de un solo hombre que en el de varios, exige que la sus--pensión de garantías se decrete en junta de ministros y - sea aprobada por el Congreso o por la Comisión Permanente, según que aquel 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 res--ponsabilidad del ejecutivo al decretar la suspensión: Co--mo los ministros pueden ser enjuiciados durante el desem--peño de su cargo, su voto tiene que ser concienzudo y me--ditado. Verdad es que en caso que los ministros se resig--tiesen a las insinuaciones del presidente, éste podría --sustituirlos con otras personas, hasta encontrar instru--mentos dóciles a su voluntad; pero esta emergencia, rara--

en la práctica, ni eximiría a los nuevamente nombrados - de la responsabilidad ni el mal que causaran 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.

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", éste término de "consejo de ministros" fue modificado por el de "Secretarios de Estado", el 21 de abril de 1981.

(14) Burgoa Orihuela Ignacio. Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A., México 1980. 13a. Edición. Pp.206 -208.

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 toda la constitución, el nombre de "consejo de ministros", que es característico del régimen parlamentario.

Al referirnos a esa aproximación al sistema parlamentario, 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 secretarios de estado, como al consejo de ministros en un sistema parlamentario.

Además, como lo hemos mencionado y como lo dispone el multiplicado 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 en--

tender 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.

II.- EL INFORME PRESIDENCIAL

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 artículo 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 8o.:

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 asisti

rá el Presidente de la República y presentará un INFORME POR ESCRITO, en el que manifieste el estado general que guarde 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 corresponda 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 subsiguientes.

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 sinópsis 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 cortos intervalos de tiempo, un juicio exacto de la administración pública en México". (15)

(15) Rufz Eduardo. Derecho Constitucional. Editado por la U.N.A.M. México 1978. P.213.

Por lo tanto, lo dispuesto por el multicitado artículo 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, aproveche 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)

(16) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1978. P. 276

a) 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
presidente de la república, como lo menciona el multici-
tado 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 pa-
ra elaborar dicho informe es con acuerdo de sus secreta-
rios de estado, y por lo tanto el propio presidente de -
la república es responsable ante el parlamento (en nues-
tro 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 siste-
ma 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 presiden-
te sean convenientes o inconvenientes para la vida y de-
sarrollo del país, y estos acuerdos serán muy importan--
tes para las próximas decisiones que deba tomar el Con--

greso de la Unión, en base a los actos del ejecutivo que deban tener aprobación del mismo Congreso.

III.- 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.

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 periodo 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 co-

rrespondientes 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 discuta 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 al 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 me--dio de estos documentos pueden ser conocidos, dentro y -fuera del país los adelantos obtenidos durante cada pe--ríodo 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 re-lación de los trabajos ejecutados, sirviendo también pa-ra 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.

a) EL ARTICULO 93, EN RELACION CON EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 CONSTITUCIONALES.

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 al 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 aprobación 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.

C A P I T U L O I I I

OTROS MATICES PARLAMENTARIOS

I.- PARA AUSENTARSE DEL PAIS.

- a) 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 determinación 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 importancia el jefe del ejecutivo debe ser autorizado para viajar fuera del país.

Si el presidente sale del país, se entorpecería la marcha 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 Estados

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 tomara 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 ingeren

cia que tiene el congreso en éste 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-

"Poder Ejecutivo Federal.

México, D.F.

"Secretaría de Gobernación.

"CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congre
so 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 consti-
tucionales, iniciativa de Decreto por la que el propio -
primer magistrado de la Nación solicita el permiso nece-
sario para ausentarse del Territorio Nacional para reali-
zar 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 coopera-

ción internacional que conjuntamente hemos establecido en nuestras reuniones privadas.

"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 Periodo Ordinario. "LI" Legislatura Año III 1981. 1o. de septiembre de 1981 #8 - P.3.

II.- NOMBRAMIENTO DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Otro aspecto de nuestro sistema de gobierno, que conside~~r~~amos como matiz parlamentario, es el que se refiere a la facultad que tiene el Congreso de la Unión o de la Comi--sión 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 fa~~l~~ta 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 intri--gaban 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 cualesquiera - 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 proveniere del - fallecimiento o de la renuncia, ocurra durante los dos -- primeros años de los seis que dura cada período presiden-

cial 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 éste carácter haya sido designada durará en el cargo hasta que se elija uno popularmente y tome posesión el individuo que deba concluir el período presidencial de que se trate. La elección correspondiente 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 pe-

ríodo, 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 congreso 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 conbase al párrafo segundo del artículo 85 de nuestra consti

tución.

"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 adver-tido que hay cuatro clases de presidente, a saber, al que suele comunmente llamarse "Constitucional", el "Sustitu-to", el "Interino" y el "Provisional". El primero es - el que se elige popularmente para un periodo de seis --- años o para completarlo en el caso de que la falta abso-luta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a - su iniciación. El presidente sustituto es el que desig-na el Congreso de la Unión para concluir dicho periodo,- 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 comple-tar el periodo de gobierno, así como el que designa di--

cho órgano legislativo o la Comisión Permanente en los casos de faltas temporales. 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 expe--

(19) Burgoa Orihuela Ignacio. Ob. Cit. Pp. 722-724.

riencia 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 durante seis años con el vicepresidente de la república a la cabeza, es preferible el primero. La solución, por supuesto, será plenamente satisfactoria cuando las cámaras sean verdaderos 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 término constitucional del poder, sino en los tres o cuatro casos de renuncia del presidente y en otros varios de muerte del mismo, en todos los que se substituyó al mandatario faltante 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 ocurre durante los últimos años, el sustituto nombrado por las cámaras durará hasta el término del periodo presidencial, y entonces sí resulta que se ha privado al pueblo del más legítimo de sus derechos, o sea de elegir a sus mandatarios. Pero aún esta excepción es conveniente, ya que no se debe agitar a la República con -- campañas electorales frecuentes, por los transtornos 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, designados 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 de nombrar e 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 Contienental, S.A., México. 1959. P. 222.

III.- PARA CELEBRAR EMPRESTITOS

a).- Fracción VIII del artículo 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 contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29 de nuestra constitución". (21)

(21) Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. --- Editorial Pax-México, Tercera Edición. 1973. P.497.

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 man-- dar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá ce lebrarse sino para la ejecución de obras que directamen te produzcan un incremento en los ingresos públicos, sal vo los que se realicen con propósitos de regulación mone taria, las operaciones de conversión y los que se contra ten durante alguna emergencia declarada por el Presiden te 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 ha-- cer 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 con traidas 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 esta íntimamente relacionada con la de decretar impuestos; por esto toca al poder 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 éste importante asunto se en

comienda 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 fa-- cultad concedida al ejecutivo es limitada supuesto que -- ningún empréstito tendrá fuerza de contrato ni será con-- siderado 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 deu-- da 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 pare-- cidas causas. Estas últimas pueden hacerse en el terre-- no de la diplomacia y entonces se arreglan en un tratado -- con la aprobación de la Cámara de Senadores, o adminis-- trativamente, 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.

Cuando 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 estos 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 gravo

esos 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 de licadísima 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 inoportunas circunstancias para intentar pagar los empréstitos, -- aún cuando la nación se encuentra en plena bancarrota -- fiscal y en agudísima crisis económica, sin elementos ca sí para cubrir los servicios públicos.

En este aspecto específico, en el que los actos del jefe del ejecutivo, se encuentran hasta cierto momento, depen dientes 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, ini
ciativa de Ley por la que se autoriza al EJECUTIVO FEDE-
RAL 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 considera--
ción 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 Or-
dinario Año III. 1938. 18 de diciembre de 1936 #21.-
P. 4.

IV.- PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES.

a).- FRACCION 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 derecho internacional y de las relaciones jurídicas entre los esta dos.

Vemos pues, que en lo que respecta a las facultades o a-tribuciones 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 negocia-- ción de un tratado, hayan estampado sus firmas. Hace -- falta que dicho tratado sea ratificado de acuerdo con el derecho interno.

La ratificación es el punto de contacto entre el dere-- cho 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 -- presidente de la república con las potencias extranjeras. Al respecto, la fracción I del artículo 76 constitucio-- nal, establece: "Son facultades exclusivas del senado: Analizar la política exterior desarrollada por el ejecu-

tivo 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 Ejecutivo 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 arreglaran 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 precepto 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 sena-
do, es decir, si tiene derecho a rechazar totalmente ---
cualquier tratado o si puede modificarlo parcialmente.

No hay duda, dada la amplitud de la competencia constitu-
cional 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 negocia--
ciones, ni durante la discusión y el proceso diplomático
de la convención celebrada, pues estos actos solo corres-
ponden al presidente.

"En consecuencia, ya se trate de una convención de amis-
tad y comercio, o de arreglo de límites o de reconoci---
miento y pago de reclamaciones o, por último, de trata--
dos 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 celebra-
da 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 cerciorse 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 le--

gislativas 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 posteriores 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 el 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-

(23) Lanz Duret Miguel. Ob. Cit. Pp. 237-239.

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 contratante.

"Por lo tanto, en nuestro Derecho Constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratifica-

ción 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 desaprobar un tratado -- concluido por el presidente, o introducir en él enmiendas o reservas. En el primer caso el presidente no puede --- constitucionalmente ratificar el tratado y si lo hiciera, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una - doble situación jurídica: La de invalidez del Tratado en el orden interno conforme 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 internacionalmente 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-contratante.

(24) Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. P. 413.

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

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 este 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.

V.- PARA DECLARAR LA 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, esto podría dar lugar a que - la nación, sin darse cuenta, despertara 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 decoro - samente la contienda sin llegar a las armas. Sin embar - go, 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 presiden - te 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 Republica, 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 actuación previa del ejecutivo, ¿Y de qué otra manera puede actuar 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 órganos 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 interna, concretada en la ley respectiva, es necesario hacer saber 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 internacionales. La declaración de guerra del congreso es, pues, una decisión que se hace saber al pueblo mexicano; la declaración de guerra del presidente, es una misma decisión en cuan

to 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 de

(25) Tena Ramirez Felipe. Ob. Cit. P.357-359.

cisión 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:

"ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

"PODER EJECUTIVO FEDERAL"

"SECRETARIA DE GOBERNACION MEXICO."

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

PRESENTE.

"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 período extraordinario 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.

PRESENTES.

"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 diri--

gir 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 imponen, 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)

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

C A P I T U L O IV

OTROS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, QUE REQUIEREN DE AUTORIZACION O APROBACION DEL CONGRESO DE LA UNION.

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.

I.- ALGUNAS 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 éste caso, a una parte del Congreso Legis

lativo, como son los siguientes:

"Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, - el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación 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 limitación a la potestad que tiene el citado alto funcionario para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del ejercicio terregre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea conforme a la fracción VI del artículo 89 constitucional, ya que sin la autorización de dicho órgano no puede enviar fuera de la república a las tropas mexicanas. Asimismo, implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional, pues el presidente, 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 ya hubiesen penetrado 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 consenti--- miento en los términos que tal disposición indica, se su pone 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 UNION, 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 rea liza 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. 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

cia, 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 quiso dejarlos a la voluntad o al arbitrio de un poder unitario con inevitable tendencia al absolutismo, como es en todas las partes el 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 em--

pleos, con lo que se priva también de una de las mejores-
oportunidades que puede tener el poder ejecutivo para pro-
porcionarse fuerza material, ya que se le arrebató el de-
recho de dotar con excelentes cargos y en números incalcu-
lables, a todos los partidarios o sostenedores, que pudie-
ran buscar por la corrupción para sostener su poder, aun-
que fuera intolerable o despótico. Por último, sólo al-
congreso le ha conferido la constitución la facultad de fi-
jar el número de soldados que deben de 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 técni-
ca; con lo cual, al privar nuestra constitución de esas -
importantísimas atribuciones al presidente de la repúbli-
ca ha manifestado su voluntad de reconocer como órgano --
preponderante, dentro del Estado político mexicano al con-
greso, 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.

II.- 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 demas 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 Generales, 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 Rufz en la consideración de alta categoría de los empleados de que se -- trata, y en la que el desempeño de sus importantes fun-- ciones puede afectar los intereses generales de la repú-- blica. Se aleja en este precepto el espíritu de favori-- tismo 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, multi-- plicase los ascensos en el ejército o armada, robuste--- ciendo 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 nom-- bramientos, pero tiene que someter su acuerdo a la rati-- ficación 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 APROBA

CION a los Nombramientos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios -- que le someta el presidente de la República. 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 renunciaciones 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 ratificación. 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 rigurosamente observada.

"Existe sin duda como auténtica facultad, la que consigna 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 senado, la fracción VIII del mismo artículo 76: "Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte..., que se sometan por el Presidente de la República".

"Si el senado aprueba, su voluntad se suma a la del ejecutivo, 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 eficaz para hacer producir al nombramiento la defi-

nitividad de sus efectos jurídicos.

"Manifiestamente el acto de nombrar por parte del presidente es acto de autoridad, pero que no basta por sí solo para desplegar al nombramiento la plenitud de sus --- efectos. El acto de aprobar por parte del senado es también acto de autoridad, 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 ratifica do.

"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 ratifico. Y como no es la desidencia sino la coincidencia de voluntades lo que engendra la eficacia constitu--

cional 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 ratificación del Senado". (28).

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

(28) Tena Ramirez Felipe. Ob. Cit. P.446.

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

En el mismo orden 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 pro puestas de destitución de algunas autoridades judiciales.

Corresponde al Congreso de la Unión declarar justitica--- das o no las peticiones de destitución de los funcionarios judiciales que hiciere el Presidente de la República, con forme a la parte final del artículo 111 de nuestra consti tución, que establece: "El Presidente de la República podrá pedir ante la cámara de diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Supre ma Corte de Justicia de la 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, independiente-- mente 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 hiciere 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.

IV.- 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 septiem-- bre 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 expre - sa le confiere la constitución, existe la COMISION PERMA - NENTE, órgano que se integra con miembros de ambas cáma - ras.

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 se - nadores, nombrados por sus respectivas cámaras a la vispe - ra de la clausura de sesiones. Por cada titular las Cá - maras 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 propiamente 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 Permanente puede emitir resoluciones sin que estas se sujeten a la ratificación 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:

"1o.- 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 ejercita durante los recessos del Senado y de la Cámara de Diputados, pues a éstos órganos corresponde respectivamente su desempeño conforme a los artículos 76 fracción VIII y 89 fracción XVII y XVIII constitucionales. De ello podría inferirse que las decisiones de dicha comisión sobre la aprobación o no -- aprobación de los expresados nombramientos deben entenderse como provisionales mientras resuelven definitivamente sobre ellas los órganos legislativos mencionados, -- máxime que sin su consentimiento los Ministros o Magis--

trados designados no pueden tomar posesión de sus cargos, considerándose su ocupación como provisional mientras el Senado o la Cámara de Diputados no la ratifiquen. Sin embargo, no ocurre así, pues la aprobación de tales nombramientos incumbe tanto a las aludidas cámaras como a la Comisión Permanente 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 períodos ordinarios de sesiones, pueden indistintamente desempeñar la misma facultad, se requiere que así lo prevéa 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 corres

ponde 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 solicitante 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 presidente interino, esto conforme al artículo 85 párrafo 3o., subsistiendo 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 constitucional. Debe observarse que la Comisión Permanente a ese sólo acto debe contraerse, pues no tiene facultad para conceder al ejecutivo federal, las autorizaciones necesarias tendientes 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 --

este 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 para legislar durante el estado emergente.

"4o.- Nombrar presidente provisional de la república --- cuando durante los dos primeros años del periodo correspondiente (seis años) ocurra la falta absoluta del funcionario que constitucionalmente 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 mencionada, la Comisión Permanente debe convocar a sesiones extraordinarias a éste organismo para que nombre "presidente interino" y expida, a su vez, la convocatoria a elecciones presidenciales. La -- misma facultad para designar presidente provisional tiene la indicada comisión en el caso de que la falta absoluta del presidente de la república ocurra durante los -- últimos cuatro años del periodo 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 Re---

(29) Burgoa Orihuela Ignacio. Ob. Cit. P.680.

pública estén condicionados a la decisión de la comisión permanente, 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. Cons-

titucionalmente, 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 apegarse a la realidad que vivimos, y ha dado como consecuencia que al Presidente 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, sin menos vicios y esto se logrará mediante la limitación de las facultades del ejecutivo, mediante las 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 ejecutivo 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.

C O N C L U S I O N E S

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

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

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

TERCERA.- Se considera como matices, 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. Como ocurriría en un sistema parlamentario, en que los actos del rey o presidente están condicionados a la voluntad del parlamento.

CUARTA.- 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.

QUINTA.- 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.

SEXTA.- 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.

SEPTIMA.- El Congreso de la Unión limita el poder del Pre

sidente 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 tratados 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.

OCTAVA.- 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.

NOVENA.- 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.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Baez Martínez Roberto
Derecho Constitucional
Cárdenas Editor y Distribuidor
México, D.F.
1 9 7 9

- 2.- Biscaretti Di Ruffia Paolo
Derecho Constitucional
Editorial Tecnos, S.A.
Madrid, España
1 9 7 3

- 3.- Burgoa Orihuela Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F.

- 4.- Burgoa Orihuela Ignacio
Las Garantías Individuales
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F.
13a. Edición
1 9 8 0

- 5.- Duverger Maurice
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional
Ediciones Ariel
Barcelona, España
5a. Edición
1 9 7 0

6.- Haurion André
Derecho Constitucional e Instituciones Políticas
Ediciones Ariel
Impreso en España
De la Edición Castellana para España y América
1 9 7 1

7.- Lanz Duret Miguel
Derecho Constitucional Mexicano y
Consideraciones sobre la Realidad Política de
Nuestro Régimen
Editorial Continental, S.A.
México
1 9 5 9
5a. Edición Revisada y Anotada

8.- Moreno Daniel
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Pax-México
México, D.F.
Tercera Edición
1 9 7 3

9.- Ortíz Ramírez Seraffín
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Cultura T.G., S.A.
México, D.F.
1 9 6 1

10.- Ruiz Eduardo
Derecho Constitucional
Universidad Nacional Autónoma de México
México, D.F.
1 9 7 8

- 11.- Tena Ramírez Felipe
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F.
1 9 7 8

- 12.- Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos
Ed. "LI" Legislatura. Cámara de Diputados
1 9 8 2

- 13.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados
Unidos Mexicanos
Publicada. Diario Oficial de la Federación
25 de mayo de 1979
México, D.F.

- 14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F.
1 9 8 0

- 15.- Diario de los Debates. Cámara de Diputados
Período Ordinario
"LI" LEGISLATURA Año III 1981
México, D.F.

- 16.- Diario de los Debates. Cámara de Diputados
Período Ordinario Año III 1936
"XXXVI" LEGISLATURA
México, D.F.

17.- Diario de los Debates. Cámara de Diputados
Período Ordinario Permanente y Extraordinario
"XXXVIII" LEGISLATURA
México, D.F.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I	SISTEMA PARLAMENTARIO
I.-	Nociones Generales 1
	Historia de la Formación del Régimen Parlamentario 5
II.-	El Sistema Parlamentario en Inglaterra y Francia 19
	El Sistema Parlamentario en Inglaterra 22
	El Sistema Parlamentario en Francia 31
III.-	El Sistema Presidencialista Frente al Sistema Parlamentarista 46
CAPITULO II	AUTORIZACIONES QUE DEBE DAR EL CONGRESO DE LA UNION AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
I.-	Actos del Presidente de la República en el Artículo 29 Constitucional 61
II.-	El Informe Presidencial 71
	a) El Informe Presidencial como Matíz Parlamentario 75
III.-	De los Secretarios de Estado 77

a) El Artículo 93 en Relación con el Segundo Párrafo de la Fracción V del Artículo 74 Constitucional	86
---	----

CAPITULO III	OTROS MATICES PARLAMENTARIOS	
I.-	Para ausentarse del País	88
II.-	Nombramiento de Presidente de la República	94
III.-	Para Celebrar Empréstito	103
IV.-	Para Celebrar Tratados Internacionales	111
V.-	Para Declarar la Guerra	123

CAPITULO IV	OTROS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, QUE REQUIE RE DE AUTORIZACION O APROBA CION DEL CONGRESO DE LA UNION	
I.-	Algunas Facultades del Senado	134
II.-	Aprobación de Nombramientos	140
III.-	De las Destituciones que Hiciera el Presidente de la República	146
IV.-	El Receso del Congreso de la Unión en Relación con los Matices Parlamentarios	149

CONCLUSIONES	159
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	162
--------------	-----