

273
2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**APARENTES MATICES PARLAMENTARIOS
EN EL SISTEMA DE GOBIERNO
PRESIDENCIAL MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GERARDO MENDOZA DURAN

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

I N D I C E

	PAG
Introducción	1
CAPITULO I	
El Parlamento	5
1.1 Su Composición	18
1.2 Camara de los Comunes	19
a).- Integración	19
b).- Duración	19
c).- Organización	20
d).- Comites	24
1.3 Camara de los Lorea	25
a).- Integración	25
b).- Duración	27
c).- Organización	27
1.4 Preeminencia de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lorea.	28
1,5 Funcionamiento	29
a).- Convocatoria y Reunión del Parlamento	29

	PAG
b).- Disolución	31
c).- Prorroga	31
d).- Sanción Real a la Legislación	32
1.6 Facultades del Parlamento	32
a).- Facultad Constituyente	32
b).- Facultad Legislativa	32
c).- Facultades Judiciales Comunes a Ambas Cámaras.	33
1.7 Facultades Exclusivas de la Cámara de los Lores como Suprema Corte de Apelación	34
1.8 Facultades Exclusivas de la Cámara de los Comunes	34
a).- Control del Ejecutivo	34
b).- Control Financiero del Reino	35
1.9 Privilegios Parlamentarios	36
1.10 Delegación Legislativa.	37
a).- Naturaleza y Formas	37
b).- Garantías Frente a la Delegación Legislativa	38

	PAG
CAPITULO II	
El Ejecutivo	40
2.1 Composición	40
2.2 La Corona	40
a).- Acceso	40
b).- Abdicación	41
c).- Regencia	42
d).- Prerrogativa Real (Facultades de la Corona	42
e).- El Consejo Privado	46
f).- Significado de la Monarquía	47
2.3 El Gabinete	49
a).- El Gobierno, Ministros y Gabinete	49
b).- Facultades del Gabinete	52
c).- Responsabilidad Ministerial	55
d).- Funcionamiento y Secretariado	55
2.4 El Primer Ministro	56
a).- Nombramiento	56
b).- Facultades	58

	PAG
2.5 La Administración	60
a).- Los Departamentos	60
b).- Servicio Civil	61
2.6 Parlamento y Gobierno	64
a).- Elecciones y Gobierno	64
b).- Voto de Desconfianza	65
c).- Disolución del Parlamento	67
 CAPITULO III	
El Sistema Presidencial Mexicano	72
3.1 Antecedentes	72
3.2 La División y Organización de los Poderes en el Presidencialismo Mexicano	78
a).- El Poder Legislativo	89
b).- El Poder Ejecutivo	134
c).- El Poder Judicial	141
3.3 Aparentes Matices Parlamentarios	159
a).- El Refrendo	159

	PAG
b).- El Artículo 29 Constitucional y el Consejo de Ministro	163
c).- El Informe Presidencial	165
d).- Obligación de los Secretarios del Despacho de información a las Cámaras del Congreso	167
e).- Designación del Presidente de la República por el Congreso de la Unión	169
f).- Clausura de las Sesiones del Congreso por decisión Presidencial	171
Conclusiones	173
Bibliografía	176

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

Indudablemente, el régimen Presidencial Mexicano se caracteriza por un Ejecutivo fuerte, cuya independencia frente al Poder Legislativo es clara y precisa.

Sin embargo, hará gala de cierta flexibilidad y, aun cuando ésta no sea constante ni obligado como lo indica la definición clásica, existen procedimientos, puramente formales, que aunque no alteran el régimen, le dan cierto cariz parlamentario.

Mientras que la definición clásica que del parlamentarismo hace Hauriou, señala la flexibilidad de un poder frente al otro, la definición del Presidencialismo Mexicano que efectuó Carpizó lo conceptúa como un régimen puro, ajeno al parlamento .

La definición del tratadista francés es como sigue: En su forma clásica , el régimen parlamentario es un sistema político que realiza una separación flexible de poderes, o sea que establece una colaboración constante entre el Jefe de Estado y el Parlamento, por intermedio de un Gobierno Ministerial, el cual, por un lado comparte la dirección del Gobierno con el Jefe del Estado, y por otro, es políticamente responsable ante el parlamento, por su parte, el tratadista Mexicano niega "Los supuestos matices parlamentarios de México" y afirma: La Constitución Mexicana de 1917 estructura un sistema Presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario.

Sin embargo varios autores han pretendido que nuestro régimen Presidencial, desde el ángulo Constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios. Felipe Tena Ramírez, distinguido Constitucionalista Mexicano, autor de un muy importante tratado sobre la materia, también encuentra dichos matices parlamentarios, aunque afirma que son puramente formales, pues no alteran en nada el sistema Presidencial, asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo.

Sin embargo, Carpizó reconoce y demuestra que en México posrevolucionario "En varias ocasiones se ha querido oscilar hacia el sistema parlamentario". en tanto que Tena Ramírez afirma: Nacido en Estados Unidos, el sistema Presidencial se propaga en casi todos los países latinoamericanos. México lo ha adoptado aunque con algunos matices parlamentarios.

Entre la negación y la duda, la afirmación y la argumentación, tres destacados juristas mexicanos Tena Ramírez, Jorge Carpizó y Daniel Moreno formulan tesis en las que han considerado los APARENTES MATICES PARLAMENTARIOS de nuestro sistema Presidencial y que me permito señalar.

Conforme el artículo 92 Constitucional, todos los reglamentos, decretos acuerdos y ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin este requisito no serán obedecidos.

C A P I T U L O I

EL PARLAMENTO

1.1.- Su Composición

1.2.- Cámara de los Comunes

a).- Integración

b).- Duración

c).- Organización

1.3.- Cámara de los Lores

a).- Integración

b).- Duración

c).- Organización

1.4.- Preeminencia de la Cámara de los Comunes
sobre la Cámara de los Lores

1.5.- Funcionamiento

a).- Convocatoria y Reunión del Parlamento

b).- Disolución

c).- Prorroga

d).- Sanción Real a la Legislación

1.6.- Facultades del Parlamento

a).- Facultad Constituyente

b).- Facultad Legislativa

**c).- Facultades Judiciales Comunes a Ambas
Cámaras**

**1.7.- Facultades Exclusivas de la Cámara de los
Lores, como Suprema Corte de Apelación.**

**1.8.- Facultades Exclusivas de la Cámara de los
Comunes**

a).- Control del Ejecutivo

b).- Control Financiero del Reino

1.9.- Privilegios Parlamentarios

1.10.- Delegación Legislativa

a).- Naturaleza y Formas

**b).- Garantías frente a la Delegación
Legislativa**

Esta participación del Secretario de Estado en el acto del jefe del Gobierno, necesario para la validéz de dicho acto, se conoce en la teoría Constitucional con el nombre de REFRENDO .

Además del refrendo, en que por otorgar la Constitución cierta autonomía a los Secretarios de Estado, parece adquirir nuestro Sistema Presidencial Matices Parlamentarios.

Como lo es el previsto por el artículo 29, según el cual la suspensión de garantías puede ser decretado por el Presidente de la República, pero siempre de acuerdo con el CONSEJO DE MINISTROS.

En este caso se exige algo distinto al refrendo; se necesita la aprobación del Consejo de Ministros. La similitud entre las situaciones previstas por los artículos 29 y 92 consiste en que en ambas, el acto del Presidente carece de validez sin la intervención de alguno o de varios de sus secretarios; pero hay la diferencia de que en la hipótesis del artículo 29 la intervención de los secretarios 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 secretarios de Estado.

Matiz parlamentario 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.

Otro caso que también se observa cierto matiz parlamentario, es el artículo 93, relativo al informe que los Secretarios de Estado deben rendir ante el Congreso, luego que esté abierto el periodo de Sesiones Ordinarias respecto al estado que guardan sus respectivos ramos, y al que deben rendir ante cualquiera de las cámaras cuando sean citados para ello.

La Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de los poderes. Pero en lugar del Presidente y en su representación puede concurrir el Secretario del Ramo para informar.

Se considera de igual forma matiz parlamentario el nombramiento de Presidente de la República por parte del Congreso de la Unión, ya sea por falta temporal o absoluta, o cuando el Ejecutivo celebre algún imprevisto o tratado internacional, deberá ser con aprobación del Congreso, asimismo para declarar la guerra; y algunas más existentes que mencionaré en el transcurso y desarrollo del presente trabajo como podemos notar en los mencionados.

Actos del Ejecutivo están supeditados a la decisión del Congreso de la Unión, y que en forma similar estos actos citados en el sistema parlamentario dependen de la decisión del parlamento.

EL PARLAMENTO

El régimen parlamentario es resultado de una continuación de experiencias histórica y de imperativos de cambio. Su desarrollo se dió dentro de una Sociedad particularmente apta para aceptar la necesidad de transformación en el orden normativo cuando las circunstancias así lo requerían. El proceso se inicio en la Inglaterra Medieval, partiendo de una monarquía absoluta temporalmente conformada. Junto al rey, de acuerdo con las costumbres feudal, se establecieron una asamblea representativa de barones y prelados- el gran consejo- y en grupo más reducido- el pequeño consejo- que actuaba en lugar de aquella cuando no estaba reunido. Uno y otro son los remotos antecedentes de PARLAMENTO Y GOBIERNO. Su evolución es paralela a la tenaz lucha por la monarquía limitada; el gran consejo parlamentario, dotado de la facultad de decretar impuestos, fué paulatinamente obtenido el reconocimiento de funciones legislativas al mismo tiempo que se muestra con la representación de los diversos testamentos del reino (barones, clero, terratenientes y burgueses). El pequeño consejo, que alcanzó su Climax en la época de los tudor prestó al monarca eficaz ayuda para llevar adelante las tareas administrativas cotidianas que se iban complicando al paso del tiempo; el grupo se profesionalizo , y el rey puso particular cuidado en la designación de sus miembros.

En el Siglo XVII, bajo los Estuardos, rey y parlamento sufrieron una confrontación violenta, producto de las reivindicaciones políticas de las nuevas y pujantes Clases Sociales . De la guerra civil surgió la Monarquía limitada,

con el parlamento definitivamente reconocido como organo Constituyente, legislativo y financiero, y el rey, como ejecutor de las normas espedidas por aquel.

Durante el reinado de los HANNOVER, se formó en el Seno del Pequeño Consejo y con el propósito de facilitar la discusión de los asuntos políticos de mayor trascendencia, un subgrupo interno y dentro de este un "CONCILIABULO" de ministros, dispuestos a una labor de conjunto que la administración, cada vez más compleja, requería. Pronto se advirtió la necesidad de que gabinete y parlamento actuaran en armonía. El liderazgo de éste último se combino con la dirección del primero, y el rey perdió la facultad de nombrar a sus ministros.

Durante el siglo pasado, a medida que una serie de reformas extendieron el sufragio a las clases populares y que los partidos surgieron y paulativamente dominaron la vida política, el parlamento se afianzó como representación nacional. El largo reinado de Victoria presenció la consolidación del sistema, quedando definidos sus principios, reglas y mecanismos.

El parlamento y dentro de él la cámara de los comunes, es la legítima representación de la voluntad popular expresada electoralmente. El gobierno surge de la mayoría de los representantes que forman dicha cámara y sólo puede actuar si cuenta con la confianza de la misma. La oposición como una eventual alternativa de gobierno.

El rey es un jefe de Estado sin responsabilidad política. Tiene la facultad y la obligación de nombrar a un jefe de gobierno en la persona del líder de la mayoría parlamentaria. El jefe del gobierno integra un ministro y dentro de él un gabinete, jefe y ministros son responsables, personal y colectivamente frente al parlamento.

Si el gobierno pierde la confianza del parlamento debe renunciar a fin de que la oposición integre otro ministerio, o aconsejar al jefe de Estado la convocatoria de elecciones, sometiendo a la voluntad última de los votantes.

El parlamentarismo se extendió en dos direcciones: hacia Europa continental, donde se le recibió como la feliz conciliación de la tradición Monárquica con la incontenible avalancha democrática, y hacia los nuevos Estados, que Gran Bretaña, a través de la colonización, fué creando a su imagen y semejanza. Así se originaron los sistemas parlamentarios, del Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En los tres casos, la metrópoli organizó transportaciones masivas de sus propios nacionales infundiéndose en los nuevos establecimientos la sabia de sus instituciones legales, preservando los vínculos entre "el rey y el País", conservando los derechos y las obligaciones de sus súbditos, pero aligerando considerablemente el rígido esquema de clases sociales que existían en su propia sociedad.

El gobierno de las colonias tuvo comienzos autocráticos y sus reglas uniformaron a fines del Siglo XVIII. Actuaban como ejecutivos provisionales el gobernador auxiliado

por un Consejo, ambos nombrados por la Corona y como organo legislativo una asamblea de dos camaras, una nombrada por el gobernador y otra electa. La penetración del sistema parlamentario se logró a mediados del siglo pasado, atendiendo a las peticiones de un "gobierno representativo y responsable". El gobernador siguió actuando como representante real pero el gobierno emano ya de la camara electa y fué en adelante, responsable ante ella. Se definió la jurisdicción local, limitada a los asuntos internos de cada colonia, y se mantubo la imperial, en asuntos de mayor trascendencia que quedarón reservados a los órganos de gobierno en Londres. La Metropoli mantubo una estrecha colaboración política, económica y militar con cada "dominio", designación aunada para explicar la nueva situación.

Poco a poco los vínculos jurídicos con Gran Bretaña, quedó en los nuevos Estados, igual que en la antigua Metropoli. Las normas del parlamento habían consistido en el marco cotidiano del gobierno y se practicaban desde antes de que se lograra la independecia. Los tres reconocieron al mismo monarca, aunque dandole una personalidad jurídica distinta con respecto a cada uno de ellos. Aunque hubo adoptaciones de elementos locales, la estructura fundamental se mantubo junto con una identificación basada en la tradición comun. Se llama parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas, o "camaras", compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.

En 1066 Guillermo, Duque de normandía, derrotó a

los Anglosajones en HASTINGS y comenzó a edificar en Inglaterra un Estado de Singulares Características Centralizando política y administrativamente, dotado de una organización burocrática escalonada y con un predominio efectivo de la autoridad real, no compartida ni con la Iglesia ni con los señores feudales, como era común en las monarquías de la Europa Medieval.

Guillermo, simplemente había transplantado a sus nuevos dominios la organización territorial y político - administrativa de su ducado. Situado en el norte de Francia y teóricamente vasallo del rey Francia gozó, sin embargo de gran poder y permanente independencia. El duque era la cabeza de un sistema feudal territorial rigurosamente jerarquizado. Los barones recibieron de él las tierras y a cambio de su aprovechamiento y no por otra razón - debían el servicio militar. Ningún barón era lo suficientemente fuerte para desafiar al duque. Conservaba estas tierras en cantidad suficiente y ejercitaba la plenitud de sus derechos feudales a través de sus propios oficiales administrativos, llamados VIZCONDES, que dependieran directamente de él, comandando sus tropas, cobrando sus impuestos y aplicando su ley.

Con las instituciones normadas vino el Consejo o CURIA REGIS, de carácter eminentemente feudal y que los anglosajones también habían conocido y llamado WITENAGEMOT. Era el Consejo una Asamblea de barones y altos dignatarios eclesíasticos, integrada y convocada de acuerdo con la costumbre feudal, según la cual era a la vez privilegio y deber del rey consultar en asuntos de Estado, a los principales tenedores de

sus tierras y era a la vez privilegios y deber de éstos proporcionar consejo al monarca. Actuaba la CURIA REGIS en dos formas:

Como gran consejo y como pequeño consejo. Ambos cumplían en un principio con las mismas funciones, sin distinguirse entre sí más que por el número de sus miembros: el "pequeño" integrado solo por unos cuantos en las ocasiones en que el "Grande", no estaba reunido, paulativamente se integraron al pequeño consejo oficiales que, sin ser barones ni altos dignatarios, contaban con calificaciones profesionales adecuadas a la resolución de los crecientemente complejos asuntos administrativos.

Presidía el consejo el propio Monarca y lo convocaba, cada vez que lo juzgaba necesario, cosa que en los primeros tiempos ocurría muy irregularmente. Los miembros del citado órgano eran nombrados por el rey y acudían a cumplir con una obligación que le debía en lo personal. No había distinción entre asuntos administrativos, legislativos ni judiciales y la autoridad real era indiscutible.

Del consejo medieval, institución asociada en el caso de Inglaterra a un prematuro absolutismo, derivó el PARLAMENTO; del pequeño consejo resultó la estructura gubernativa. Esta evolución se llevó a cabo a través de un proceso de continuidad sin paralelo, cuya primera etapa fue la aceptación del principio de la monarquía limitada.

Pese al poder de que gozaba, Guillermo se compartió con relativa mesura. No ocurrió lo mismo con sus sucesores. Guillermo II (1087-1100), tomó actitudes

arbitrarias y por consiguiente violatorios de costumbre feudal venta de las propiedades de la Iglesia en beneficio de la Corona a la muerte de algún obispo o prelado: obligación de los herederos de pagar a la Corona el precio de las tierras recibidas; cobro de derechos para autorizar a los barones el matrimonio de sus hijas; confiscación de propiedades por faltas leves, etc.

A la muerte de Guillermo II, y como condición para aceptar como rey a su hermano, barones prelados hicieron prometer a éste que gobernaría con moderación. El compromiso quedó escrito en un documento llamado Carta de Coronación de Enrique I (1100), en el cual el monarca declara poner fin ... A esas perversas costumbres por las cuales el reino de Inglaterra ha sido injustamente oprimido ..." y promete presentaciones "legales y justas" obligándose a enderezar la conducta real.

Enrique I (1100-1135), no cumplió con los preceptos de la "Carta" y volvió a algunas de las reprobables prácticas de su hermano. Sin embargo, había quedado asentado el principio de que la autoridad del monarca no es absoluta. Dicha limitación fue reconocida por los sucesores de Enrique I

Enrique II (1154-1189), nieto de Enrique I, era señor de buena parte del territorio de Francia. Aclimatado en Inglaterra, llevó a cabo trascendentales reformas en el ámbito legal: nombró jueces ITINERANTES que aplicaban las leyes y usos locales y cuyas resoluciones fueron Constituyendo el derecho común (COMMONLAW), crió el sistema de jurado y

expidió ordenes reales para que determinados eligios fuesen sometidos a su corte. Si bién el gran consejo fué convocado con irregularidad, en el seno del pequeño consejo las funciones comenzaron a especializarse formandose para dicho efecto comités subordinados. Pese a tales progresos, la justicia, la legislación y la administración eran prerrogativas reales, y la autoridad de Enrique II no tenía paralelo en Europa.

Los hijos de Enrique II conocieron del talento de su padre, sobre todo en lo que hacia a mantener la autoridad real sobre los barones. Ricardo I (1189-1199) y Juan Sin Tierra (1199-1216), hicieron sufrir a sus súbditos injustas exaciones para financiar, el primero, su sus aventuras caballerescas y , el segundo, sus vanos intentos por conservar las posiciones Continentales de su padre, reclamadas ahora por el rey de Francia. Barones y prelados se rebelaron y en 1215 obtuvieron de Juan la CARTA MAGNA.

La Carta Magna Consigna los derechos de los "hombres libres" o sea los barones, prelados, los burgueses y terratenientes que habían alcanzado dicha situación. Tales derechos eran, en suma los que reconocia la costumbre feudal, pero en la Carta Magna se detallan y precisan: derecho a la herencia mediante el pago de determinados impuestos amparo de los menores frente a guardianes tutores, protección de las viudas en sus propiedades y en su derecho a recontraer matrimonios, adecuación de la cantidad de bienes tomados en pago a la magnitud de la deuda contraida y de la pena a la gravedad del delito cometido, prohibición de imponer

contribuciones o servicios extraordinarios etc. Se establecen con toda claridad : la obligación real de sujetar todas las cargas tributarias al consentimiento del consejo convocado al efecto; la prohibición de privar de la propiedad sin justa e inmediata indemnización; la prohibición de arrestar encarcelar, desposeer, exilar o privar de su libertad a alguno sino por juicio seguido ante sus padres y de acuerdo con la ley, y la libertad de tránsito sin pago de peajes o alcabalas . La obligación del monarca de respetar los derechos de sus subditos recibe una sanción consistente en el apoderamiento por parte de los barones, de castillos, tierras y otras posesiones reales.

La Carta Magna quedó en la conciencia de los subditos como base de la limitación de la autoridad del monarca y, por lo tanto, fuente de todas las libertades civiles y políticas. Concebida originalmente solo para beneficio de los "hombres libres", la interpretación de sus preceptos extendió, con el tiempo, su ámbito de validez hasta alcanzar una generalidad, ni buscada ni prevista por sus autores, en la prohibición de todo individuo frente al poder público.

Durante el reinado de Enrique III (1216-1272), se incluyeron en el gran consejo dos representantes de los Caballeros de cada uno de los condados (SHIRES), reconociendo así la importancia económica política, de los terratenientes libres. Eran éstos los antiguos arrendatarios de los barones, que venían ganando riquezas y autonomía a medida que el crecimiento urbano los proveía de nuevos mercados y que los

vínculos feudales se iban aflojando. Los Caballeros Contribuían en forma importante a los gastos reales, ahora a base, nuevos sistemas imperativos y auxiliaban al rey como miembro de su burocracia a nivel local.

En abril de 1258, el consejo al que comenzabase a designar parlamento o sea lugar en que se discute-se reunió en Londres y fue requerido por el monarca para que le proporcionara recursos con los cuales sufragaba tanto los gastos de la Corte como la impopular aventura de imponer a su hijo como rey de Sicilia. El consejo no solo rehusó la ayuda solicitada sino además las prohibiciones de Oxford, esquematizado un gobierno de comités responsables ante el propio consejo. El documento, indudablemente consecuencia, en el plano orgánico Constitucional, del mismo espíritu que animó la Carta Magna, fué rechazado por el monarca. Desatada la lucha, los barones derrotaron al rey, y su líder Simon de Montfort ejerció el gobierno.

En 1264 Simon de Montford reunió un parlamento para el cual, se convocaron, además de los Caballeros de los Condados, a los representantes de las "Comunas" o "Burgos". Este nuevo testamento del reino se había venido consolidando a medida que las ciudades fueron obteniendo libertad y privilegios, quedando exentos de servidumbres feudales y ganando prosperidad gracias al desarrollo de la industria y el comercio.

Eduardo I (1272-1307), convocó a reunión el llamado parlamento Modelo, en 1295, afrontando serias dificultades financieras, a causa de las guerras contra Gales,

Francia y Escocia, el rey reunió representantes de todos estamentos: barones, prelados, caballeros, bajo clero y burgueses. Cada uno de ellos votó impuestos diferentes y en diversas magnitudes.

No todos los parlamentos reunidos con posterioridad por Eduardo I siguieron este modelo, y los burgueses quedarón excluidos de muchos asuntos de importancia. Es más las necesidades económicas del monarca lo llevarón a abandonar sus propósitos legalistas y a recurrir a expedientes arbitrarios. Pero a fines de 1297, los barones hicieron de nuevo, volver sus derechos, obteniendo del príncipe regente la Confirmación de las Cartas y del estatuto de TALLAGIO NON CONCEDENDO, documentos, en los que se afirma, una vez más, la ilegalidad de los cargos impuestos sin el consentimiento del consejo. Tal principio tendría una influencia definitiva en el desarrollo del parlamento, cuya estructura básica había quedado constituida.

Durante los reinados de Eduardo I, Eduardo II (1307-1327), Eduardo III (1327-1377), y Ricardo II (1377-1399), el parlamento realizó progreso en su estructura interna en el desempeño de la función financiera y el ejercicio de la legislación y del control de la Monarquía.

El bajo clero se retiró por causa aún no satisfactoriamente aclaradas. Los barones y prelados continuaron como elementos denominantes. Los burgueses o COMUNES se agruparon en la "Camara Baja" y los Caballeros, en un principio titubeantes, terminaron uniendose a ellos, dada la comunidad de intereses que se había formado entre los

Francia y Escocia, el rey reunió representantes de todos estamentos: barones, prelados, caballeros, bajo clero y burgueses. Cada uno de ellos votó impuestos diferentes y en diversas magnitudes.

No todos los parlamentos reunidos con posterioridad por Eduardo I siguieron este modelo, y los burgueses quedarón excluidos de muchos asuntos de importancia. Es más las necesidades económicas del monarca lo llevarón a abandonar sus propósitos legalistas y a recurrir a expedientes arbitrarios. Pero a fines de 1297, los barones hicieron de nuevo, volver sus derechos, obteniendo del principe regente la Confirmación de las Cartas y del estatuto de TALLAGIO NON CONCEDENDO, documentos, en los que se afirma, una vez más, la ilegalidad de los cargos impuestos sin el consentimiento del consejo. Tal principio tendría una influencia definitiva en el desarrollo del parlamento, cuya estructura básica había quedado constituida.

Durante los reinados de Eduardo I, Eduardo II (1307-1327), Eduardo III (1327-1377), y Ricardo II (1377-1399), el parlamento realizó progreso en su estructura interna en el desempeño de la función financiera y el ejercicio de la legislación y del control de la Monarquía.

El bajo clero se retiró por causa aún no satisfactoriamente aclaradas. Los barones y prelados continuaron como elementos denominantes. Los burgueses o COMUNES se agruparon en la "Camara Baja" y los Caballeros, en un principio titubeantes, terminaron uniendose a ellos, dada la comunidad de intereses que se había formado entre los

terratenientes y las nuevas clases mercantiles urbanas. Desde 1341 comenzaron a reunirse en WESTMINSTER, donde quedó definitivamente establecida su sede.

El procedimiento ordinario expedio las leyes era por via de petición, basado en el principio de que el monarca tenía la prerrogativa de remediar todo aquello que no podía resolverse a través del derecho común que declaraban los jueces. Al concederse una petición se expedía una norma escrita, considerada jerárquicamente superior. Las peticiones provenían de individuos o personas morales, como la iglesia, las dos Universidades (OXFORD Y CAMBRIDGE), los burgos y los condados. A partir de Eduardo III, se aceptó el derecho de los COMUNES, de presentar peticiones, los que se traducía en la facultad de iniciar las leyes. Sin embargo, la expedición de cualquier estatuto requería la aprobación del monarca y de la "Camera Alta". Los comunes pidieron sortear el escollo e influir determinadamente en el proceso legislativo, y con el tiempo obtener íntegramente la facultad respectiva, negociando con el rey el voto de los impuestos requeridos a cambio de resoluciones favorables sobre las peticiones presentadas.

Por lo regular, el voto de las Contribuciones lo emitían todos los miembros del parlamento en conjunto, abandonándose la práctica de los impuestos peculiares a cada estamento. A fines del Siglo XIV, la fórmula utilizada para la aprobación de un impuesto era "por los comunes con el consejo y consentimiento de los LORES espirituales y temporales", lo que indica no solo el papel relevante que los primeros habían alcanzado en asuntos impositivos, sino también

el reconocimiento formal de los dos grupos que integraban el parlamento.

También ejerció el parlamento, en el Siglo XVI, dos derechos: enjuiciar a los oficiales reales (IMPEACHMENT) por faltas graves y deponer al monarca en el caso de que éste se comportara en forma arbitraria; tal fué la actitud que tomó el parlamento para dar fin a los excesos de Ricardo II.

En la época de los reyes de la dinastía Lancaster, Enrique IV (1399-1413), Enrique V (1413-1422), y Enrique VI (1422-1461), se definieron los privilegios parlamentarios, primordialmente la libertad de debate, la inmunidad durante las Sesiones y en camino a regreso de ellas y la prohibición al monarca el texto de las peticiones, aún cuando se le reconoció el derecho de rechazarlas. Se distinguieron ya con claridad las dos cámaras (HOUSES): LORDS Y COMUNES. Se defendieron las calificaciones y los requisitos para ser miembros de la cámara de los Comunes, así como las condiciones de los electores respectivos.

Otro aspecto muy importante de la evolución Constitucional se refiere al Pequeño Consejo que seguía actuando cuando al parlamento no estaba reunido. Sus funciones quedaron divididas, formándose grupos claramente especializados.

Después de la Guerra de las DOS ROSAS conflicto entre las más destacadas familias feudales, los reyes de la dinastía YORK Eduardo IV (1461-1483), y Ricardo III (1483-1485), aunque gozando de gran poder, respetaron formalmente

las instituciones, prefiriendo lograr sus propósitos mediante el envío de sus adeptos al parlamento, convocando esté a sesiones solo cuando era estrictamente indispensable y levantando constituciones extraordinarias en forma de prestamos forzosos. A pesar de los grandes progresos logrando por los comunes en los Siglos XIV y XV. La cámara baja estaba muy lejos de ser una verdadera Asamblea Nacional. No es menos cierto, sin embargo, que iba adquiriendo un carácter representativo, aunque limitado a los caballeros terratenientes de los condados y los burgueses de las ciudades libres. A medida que en los siglos posteriores, se fuerón extendiendo los alcances del sufragio, los comunes, llegarón a ser una autentica representación popular.

1.1.- SU COMPOSICION.

El parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es un organo complejo compuesto por la Corona, de la Cámara de los LORES y la de los COMUNES. La actuación de la Corona se reconoce en la formula "la reina en el parlamento", pero sus facultades son puramente formales y de hecho las ejercita el gabinete presidido por el Primer Ministro; en la practica el parlamento casi se identifica con la cámara de los Comunes por el cúmulo de facultades que ésta reúne. El papel de los Lores ha quedado considerablemente reducido , sobre todo a partir de las reformas hechas en el presente siglo.

(1) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel. Barcelona 1978 P. 140.

(2) José Gamás Torruco. Regímenes Parlamentarios de Gobierno. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México 1976 PP. 16, 17, 18.

1.2.- CAMARA DE LOS COMUNES

a).- Integración.

La Cámara de los Comunes es una asamblea representativa proveniente de la elección popular. Hay en ella 635 escaños ocupados por los triunfadores en otros tantos distritos electorales en que se divide el Reino Unido: 516 corresponden a Inglaterra, 71 a Escocia, 36 a Gales, y, 12 a Irlanda del Norte. El sufragio es universal, y el voto secreto y mayoritario.

Es costumbre Constitucional que los comunes, representan a la totalidad e individualidad del pueblo Británico y no al Distrito en particular en el cual son electos.

b).- Duración.

La Cámara de los Comunes de acuerdo con el acta parlamentaria de 1911, se renueva, cada 5 años, mediante las elecciones respectivas. De hecho es extremadamente raro que una misma legislatura dure los cinco años y antes que esto finalice ocurre la disolución, según las reglas que se explican después. El promedio de duración de una legislatura, en este siglo, ha sido de cuatro años y solo dos (1900-acuerdo 1906) y 1959-1964) han llegado al fin de su término constitucional. Ha habido, por otra parte, casos de extensión en la duración, a raíz de las conflagraciones mundiales: la cámara electa en 1910 prolongó sus sesiones hasta, 1918 y la de 1935 hasta 1943. Por costumbre se denomina a cada legislatura de la cámara de los comunes, después de las

elecciones respectivas, un "nuevo parlamento".

Desde el Siglo XVIII quedó establecido que los COMUNES no pueden renunciar a su cargo. Con el propósito de encontrar la fórmula para lograr la separación de quienes así lo deseen se ha recorrido al siguiente procedimiento: el Canciller de la Real Hacienda nombra al interesado para desempeñar algún cargo que sea remunerado por la Corona y por lo tanto, según se explicará, incumple con el desempeño parlamentario. Hay varios cargos de remuneración simbólica, establecidas exclusivamente para tal propósito .

c).- Organización.

La Cámara de los Comunes se organiza con un presidente (SPEAKER), y otros funcionarios, grupos formados en el interior de la misma y comisiones para el estudio de los diversos asuntos.

El SPEAKER: Es el presidente de la Cámara nombrado por la misma y por la Corona. La intervención de los dos órganos en el nombramiento tiene un origen histórico que fué la situación inicial del SPEAKER como funcionario designado por el monarca con el propósito de defender, frente a él mismo, los derechos de la Cámara de los Comunes.

El SPEAKER es electo por los Comunes de entre sus propios miembros al iniciar sus sesiones cada nuevo parlamento. De hecho su nombramiento se acuerda por los dos partidos predominantes sin que el cargo deba necesariamente recaer en un miembro del partido mayoritario. El SPEAKER por

la naturaleza misma de sus funciones, requiere una absoluta imparcialidad y por eso se le escoge, siempre entre aquellos representantes que no estén definidos en posiciones políticas extremas a que puedan resultar conflictos, Una vez que ambos partidos se han puesto de acuerdo en la designación, se presenta ésta ante la Cámara de los Lores para recibir de su presidente la aprobación real, que es una mera formalidad.

Es regla aceptada que el SPEAKER del parlamento anterior pueda ser reelecto. Hay también la práctica común de no oponerse a su elección en el distrito respectivo. Sin embargo, no ha sido así en todos los casos, y los partidos laboristas y liberal han enfrentado sus propios candidatos, en ocasiones, al SPEAKER conservador.

El SPEAKER, se auxilia en sus tomas, por un adjunto que es el Presidente del Comité de Medios y Procedimientos (WAYS AND MEANS).

Las funciones que cumple el SPEAKER son las siguientes: Es, en primer término el canal de comunicación de los COMUNES con los LORES y con la Corona. Habla pues en nombre de los comunes, facultad de donde deriva su designación (el que habla).

En segundo lugar, el SPEAKER, es el Presidente de la Cámara y como tal sus funciones son múltiples: Acuerda o rehusa el uso de la palabra (los representantes parlamentarios se dirigen a él y no a la Cámara), fija el punto preciso que está sujeto a debate, acepta o rehusa las mociones de clausura de las sesiones, conoce e interpreta las complejas - - -

reglas del procedimiento parlamentario, mantiene la disciplina dentro del recinto y aplica las sanciones correspondientes, es el escrutador de los votos y quién anuncia los resultados, designa a los presidentes de las diversas comisiones y reparte entre esta última los proyectos de ley, decide cuales preguntas de los que pretenden hacerse a los ministros son admisibles y cuales no, decide los proyectos de ley que han de considerarse de carácter privado o público y de éstos cuales son de índole financiera y, por tanto, fuera del control de la cámara de los LORES; está obligado, por último a defender los derechos de las memorias en el debate.

El SPEAKER no tiene derecho de voz ni de voto, excepto en caso de empate. De llegarse a dar éste invariablemente vota por la propuesta que no implique una resolución definitiva, dejando abierta la puerta a una posterior reconsideración. Es miembro del Consejo Privado y ocupa dentro del mismo el segundo lugar en rango, después del LORD presidente.

OTROS FUNCIONARIOS.- Merecen Mención, como funcionarios de la Cámara de los Comunes: el oficial de la Cámara (CLERK OF THE HOUSE), nombrado por la Corona y responsable del registro, publicidad de los debates y archivos; el sargento de armas (SARGENT AT ARMS), GUARDIAN DEL SPEAKER y ejecutor de sus determinaciones, y el presidente del Comité de Medios y Procedimientos, que actúa como SPEAKER adjunto.

No como funcionario de la cámara, pero desarrollando en ella una actividad constante, están los Wilks

(Latigos), oficiales de los partidos políticos encargados de mantener la disciplina de sus miembros parlamentarios y de servir de comunicación entre éstos y el líder.

PARTIDOS PARLAMENTARIOS.- Hay dos grupos formados en el seno de la cámara: el del partido que está en el gobierno, o sea el que logró la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara y el de la oposición o sea el segundo en número. Tanto uno como el otro pueden actuar conjuntamente con otros partidos formando "Coaliciones"; sin embargo, debido a que tanto laboristas como conservadores triunfan usualmente por mayoría absoluta, no requieren el apoyo de un tercer partido para llevar adelante el gobierno, y la existencia de coaliciones es extremadamente rara en Gran Bretaña.

Cada partido tiene un líder. El líder del partido mayoritario es el Primer Ministro. En 1935, debido al cúmulo de trabajo, el primer ministro STANLEY BALDWIN separó el cargo de primer ministro del líder del partido mayoritario en el parlamento .

De 1937 a 1940, ambos cargos volvieron a unirse en la persona de NEVILLE CHAMBERLIN. En 1940 se separaron de nuevo cuando CHURCHILL nombró líder del partido mayoritario al Señor A.H. LEE.

Ambos cargos permanecen separados aunque nadie puede dudar que el primer ministro es el líder efectivo de su partido en la cámara. Muchos de los miembros parlamentarios del partido mayoritario ocupan puestos ministeriales ; los que

no desempeñan tareas de ese tipo se denomina BARCHIBENCHIAS (ocupantes de los asuntos posteriores). debido a su ubicación en la cámara.

El partido de la oposición tiene el carácter de gobierno en potencia ya que, de acuerdo con la mecánica del sistema parlamentario, puede pasar a ocupar los controles políticos y administrativos. De ahí la costumbre, de que el líder de la oposición forme el llamado GABINETE SOMBRA (SHADOW GABINET), a cuyos miembros se asigna un ramo equivalente a cada uno de los que constituyen el gobierno.

El carácter de gobierno alterno que tiene la oposición, junto con la institución. Profundamente democrático de acudir a elecciones en caso de que el gobierno sienta que ha perdido la confianza de la cámara, dando así oportunidad al electorado para que decida sobre una segunda alternativa, dan a la propia oposición el carácter de elemento fundamental del sistema. De ahí, que se habla de la oposición de su Magestad y de que su líder sea reconocido oficialmente y perciba un sueldo de los fondos públicos.

d).- Comites.

Son grupos de trabajo formado por miembros de la Cámara cuya tarea principal es el estudio y dictamen de los proyectos de ley y, en algunos casos, la consideración de problemas administrativos determinados.

Hay comités Constituidos con la totalidad de los miembros de la cámara; en estos casos el SPEAKER abandona la sala y la presidencia es ocupada por el presidente del comité

de Medios y procedimientos.

Así se integran, además de dicho Comité, el Comité Legislativo y el de Suministros.

1.3.- CAMARA DE LOS LORES.

a).- Integración.

La cámara de los Lores está integrado por LORES TEMPORALES Y LORES ESPIRITUALES. Ambos grupos están sujetos a una serie de requisitos para poder desempeñar el cargo.

DESCALIFICACIONES .- No pueden ser miembros de la cámara de los Lores los extranjeros, los menores de veintiún años, o a prisión más de un año), los que han sido declarados en quiebra, excepto a aquellos que hayan obtenido ya sea su rehabilitación o un certificado de no haber sido responsables de la quiebra, y los expulsados de la cámara, excepto cuando la Corona les haya concedido el perdón.

LORES TEMPORALES.- Son actualmente unos movimientos y pueden clasificarse como sigue:

PARES HEREDITARIOS DEL REINO UNIDO: Son los detentadores de títulos nobiliarios que dan derecho a un escaño en la cámara alta.

Los pares hereditarios son creados por la Corona siguiendo el consejo del primer Ministro. Esta facultad ha sido un instrumento importantísimo para restar competencia a

los LORES en beneficio de los Comunes, con la simple amenaza de obtener la mayoría requerida, creando nuevos títulos nobiliarios para aumentar los integrantes de la Cámara. Los rangos son: DUQUE, MARQUEZ, CONDE VIZCONDE y BARON; dichos rangos no crean distinciones entre sí para efectos parlamentarios.

PARES ESCOCESSES.- Son los pares creados en Escocia antes. Acta de la Unión en 1706. Dicha acta prohibió nuevos pares de escoceses al crear los del Reino Unido; sin embargo, los anteriores fueron convocados aunque se limitó el número de los que podrán integrar la cámara a dieciséis, que representarán a todos los demás.

LORES DE APELACION ORDINARIA.- Son nombrados por la Corona para desempeñar las funciones judiciales de la Cámara. En total son nueve y conservan el derecho de ser miembros, aún cuando renuncien a sus tareas.

PARES VITALICIOS.- Fueron criados por el Acta de pares Vitalicios de 1958. Dicho instrumento legal faculta a la reina a conferir el rango de BARON durante toda su vida a cualquier ciudadano, sin que el título pase a sus descendientes.

LORES ESPIRITUALES.- Los Lores Espirituales son veintiséis obispos de la Iglesia Angliana, que forman parte de la cámara de los Lores en tanto desempeñan su ministerio.

b).- Duración.

Según señalamos, los Lores ocupan su cargo en tanto son pares del reino, o sea con Caracter Vitalicio, o en tanto duran las funciones religiosas que desempeñan, en el caso de los PARES ESPIRITUALES.

c).- Organización.

A semejanza de la Camara de los Comunes, la de los Lores se organiza con un presidente y otros funcionarios, grupos formados en el interior de la propia Camara de los Lores y comisiones para el estudio de diversos asuntos.

LORD CANCELLER.- El presidente de la camara de los Lores es el Lord Canciller. Es nombrado por la Corona siguiendo el Consejo del Primer Ministro. No requería necesariamente ser Par del reino, aunque es costumbre que se le haga barón y se le promueva a Vizconde si continua en su cargo. Es ministro de la Corona, guardián de gran sello y, casi invariablemente, forma parte del gabinete.

Como presidente, el Lord Canciller no tiene las facultades del SPEAKER de los Comunes, en lo que hace al mantenimiento del orden, sino que aquellas quedan en favor de la Camara de los Lores y los pares no se dirigen a él sino a la Camara misma. Puede participar en el debate con voz y voto siempre que abandonen su silla, el WOOLSAR o cojin de lana (símbolo de la prosperidad medieval de Inglaterra); carece, sin embargo de voto de Calidad. Preside a los nueve Lores de apelación cuando la camara actua como Corte de Apelación.

OTROS FUNCIONARIOS.- Son los principales el presidente de los Comités, que preside el Comité de toda la Cámara y actúa como presidente de éste; el Caballero ujier del bastón negro, que deriva su nombre del mazo, símbolo del poder de la Cámara ejecutor de las determinaciones del CANCELIER y de los autos emitidos en los casos de violación de los privilegios parlamentarios; el Sargento de Armas que ejecuta las ordenes de la Cámara y el oficial de los parlamentos que responden del registro y publicidad de los debates así como de los archivos.

GRUPOS.- Dado el carácter vitalicio de los nombramientos y de que estos se hacen prácticamente por el partido en el poder, la Cámara de los Lorens cuenta con dos numerosos grupos, laboristas y conservadores, que corresponden a los principales partidos políticos y a un reducido grupo de liberales e independientes.

COMITES.- La cámara de los Lorens acostumbra actuar en su totalidad en comités. Sin embargo se acostumbran los comités (SELET COMMITTEES) especializados por materia que no existen en la cámara de los Comunes. Su tarea especial es el estudio y dictamen de los proyectos de ley y, en algunos casos, la consideración de problemas concretos que afectan a la administración en ramos particulares.

1.4.- PREEMINENCIA DE LA CAMARA DE LOS COMUNES SOBRE LA CAMARA DE LOS LORES.

El Acta parlamentaria de 1949, contiene dos disposiciones fundamentales :

Todo proyecto de ley financiera, aprobado por los Comunes y enviado a los Lores por lo menos un mes antes de la terminación de un período, de sesiones, pasa a obtener la sanción real y por lo tanto, a convertir en ley, si no es aprovechado por aquellos dentro del plazo de un mes.

Todo proyecto público de ley que sea aprobado en la Cámara de los Comunes en dos períodos de sesiones sucesivos pasa a recibir la sanción real el consentimiento de los LORES, siempre y cuando haya sido oportunamente enviado a éstos un mes antes del fin de cada período de sesiones y que haya transcurrido un año entre la segunda lectura en el primer período, y la segunda lectura en los COMUNES, en el segundo período.

La Cámara de los Lores tiene, pues, una facultad limitada de voto suspensivo para proyectos de ley no financieros, que ciertamente ha usado con moderación. Su papel es, pues secundario, dentro de las instituciones Británicas. Sus características son por demás peculiares: cuerpo aristocrático en un Estado que ha venido llevando a cabo, con constancia, y firmeza reformas democráticas.

1.5.- FUNCIONAMIENTO.

a).- Convocatoria y Reunión del Parlamento.

Constitucionalmente hay elecciones cada cinco años para integrar la Cámara de los Comunes. Un parlamento termina por disolución o por haber llegado el tiempo de convocar nuevas elecciones.

La proclamación real que disuelve un parlamento, convoca al siguiente y señala el día exacto de su reunión. Se expiden convocatorias (WRITS), dirigidos tanto a los Lores, ordenandoles reunirse el día indicado, como a los oficiales electorales, a fin de que convoquen la respectiva elección de los Comunes.

La declaración de derechos establecidos la obligación de convocar al parlamento "frecuentemente". La necesidad de estudiar el presupuesto y de decretar los ingresos necesarios para cubrirlo, obligan a, por lo menos, un período de sesiones al año. La costumbre constitucional ha establecido dos.

El día señalado para la reunión del parlamento, una vez integrado el QUORUM en cada cámara, el ujiel del mazo negro, requiere la presencia de los Comunes en el umbral de la Cámara de los Lores. El LORD CANCELLER, declara, entonces, solamente abierto el período de sesiones parlamentarios e invita a los Comunes a retirarse a su local para elegir al SPEAKER.

Al día siguiente, el SPEAKER es elegido; los Comunes se dirigen de nuevo a la Cámara de los Lores y notifican la elección de su presidente, quién es confirmado, en nombre de la reina, por el LORD CANCELLER. La reina, si está presente, o el LORD CANCELLER, en su ausencia lee el discurso de la Corona que es en realidad preparado por el gabinete y constituye una exposición general de política gubernamental. Acto seguido los comunes se retiran, los miembros de cada cámara prueban antes la misma la legalidad de su presencia y hacen el juramento de fidelidad respectivo.

En la Cámara de los Comunes, el SPEAKER lee de nuevo el discurso y un representante de la mayoría hace comentarios generales. Al discurso no pueden hacerse críticas, ya que se observa el principio que la reina no puede equivocarse (THE QUEEN CANDO NOT WRONG), pero al comentario general se puede argumentarsele todo tipo de objeciones.

b).- Disolución.

La corona tiene la facultad de disolver el parlamento por medio de una proclamación, expedida previa consulta con el Consejo privado. Sin embargo la costumbre constitucional le impone la obligación de disolver el parlamento, si así lo aconseja el primer ministro y solo en tal circunstancia. Dada la importancia de ésta facultad, se le dedica, junto con la votación de una moción de censura por los comunes contra el gobierno, una sección especial en el siguiente capítulo.

c).- Prorroga.

La prorroga es el acto formal por el cual termina un periodo de sesiones. Es una orden real, expedida por el Consejo del gabinete y dirigida a las dos cámaras. En todos los casos se señala la fecha en la cual se iniciará el siguiente periodo.

El intervalo entre ambos periodos se llama "RECESO".

d).- Sanción Real a la Legislación.

La corona tiene derecho de sancionar los proyectos de ley que han sido aprobados por ambas cámaras. Desde el año de 1707, en que la reina Ana rehusó la sanción del proyecto de Ley sobre la Milicia. Escocesa (SCOTISH MILICIA BILL), ningún Monarca ha ejercitado el voto. La sanción real ha pasado a ser un mero formalismo .

1.6.- FACULTADES DEL PARLAMENTO.

a).- Facultades Constituyente

El parlamento es la Suprema autoridad legislativa, la cual se traduce en la posibilidad jurídica irrestricta de reformar o adicionar la Constitución. El procedimiento de legislación Constituyente es el mismo de la legislación ordinaria, por lo cual la Constitución británica es flexible.

La facultad de reformar las leyes consideradas fundamentales se ejercita con mucha moderación y, normalmente, dichos cambios Constitucionales se hacen por acuerdo previo entre los partidos políticos.

b).- Facultad Legislativa.

El parlamento puede legislar sobre cualquier materia. Sin embargo, los procedimientos varían según se trate

de legislación pública, legislación privada o legislación mixta.

LEGISLACION PUBLICA.- Se denomina proyectos publicos de ley (PUBLIC BILLS), aquellos que afectan intereses de carácter general, pueden ser presentados por los miembros de cualquiera de las camaras. Son invariablemente los proyectos presentados por los ministros los que, además de constituir el mayor numero, tienen perspectivas de prosperar .

Un proyecto de ley puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos camaras, excepto los que versan sobre cuestiones financieras o electorales, que solo pueden presentarse en la de los COMUNES. La misma regla se aplica a los proyectos de ley que previsiblemente acarrearán controversia política.

LEGISLACION PRIVADA.- Son proyectos privados de los que afectan intereses particulares o regionales, por ejemplo la extensión de las competencias de autoridades Municipales o de organismo o empresas estatales.

LEGISLACION MIXTA.- Son aquellos proyectos que, aunque representados como públicos, afectan intereses privados, por ejemplo los que se refieren a nacionalizaciones y expropiaciones. Tal circunstancia hace preciso escuchar a los interesados.

c).- Facultades Judiciales Comunes a Ambas Camaras.

Son aquellas judiciales contra cualquier parlamentario, LORD O COMUN, acusado de un delito o falta, Los Comunes actúan como acusadores y los Lores como jueces.

En la época de las luchas entre parlamento y monarca fué sistemáticamente utilizado por los COMUNES contra los Oficiales reales. El desarrollo del principio de la responsabilidad política lo ha limitado a casos de falta muy grave.

1.7.- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE LOS LORES COMO SUPREMA CORTE DE APELACION.

A partir del siglo XIV, el recurso de apelación proveniente de diversas categorías de juicios, fué imputado como facultad exclusiva de la Cámara de los Lores. Esta situación tenía como base la antigua tesis de que la jurisdicción más alta residía en el "rey en su consejo"; En esa época, los Lores formaban parte del Consejo, pero no los comunes, por lo que la facultad quedó históricamente radicada en aquellos, tiene pues, la Cámara de los Lores facultad para actuar como Suprema Corte de Apelación del Reino Unido. La Corte quedó constituida por el LORD CANCELLER y los nueve Lores de apelación ordinaria, en los términos del Acta de jurisdicción de Apelación de 1876 y sus reformas posteriores.

1.8.- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE LOS COMUNES.

a).- Control del Ejecutivo.

Una serie de normas constitucionales han

conformado, el régimen parlamentario. Según los mismos el gabinete y los ministros, en lo particular, son responsables políticamente ante el parlamento; el gobierno puede continuar actuando sólo en la medida en que cuente con el apoyo del parlamento, y los ministros deben formar parte, forzosamente, de alguna de las dos cámaras.

CONFIANZA DE LOS COMUNES.- La responsabilidad Ministerial, de hecho, se da frente a la Cámara de los Comunes y es la confianza de éste la que en realidad sostiene o no un gobierno. La Cámara baja tiene, pues, el control del ejecutivo; Dicho control se manifiesta regularmente a través del sistema de "preguntas" y, excepcionalmente, por medio del voto de mociones de desconfianza.

PREGUNTAS.- Todo miembro de los COMUNES (y también de los Lores en su propia cámara), tiene el derecho de dirigir preguntas a los ministros, en relación a los asuntos de su competencia y en general a todas aquellas cuestiones políticas y administrativas de que son responsables.

VOTO DE DDESCONFIANZA.- La Cámara de los Comunes puede ponerse a votación una moción de desconfianza por no estar de acuerdo con la política gubernamental, y si la moción alcanza votación mayoritaria, el gobierno debe dimitir o el primer ministro pedir al monarca la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.

b).- Control Financiero del Reino.

Los Actos financieros fundamentales son la aprobación del presupuesto de egresos y la provisión de los

ingr...os necesarios para cubrirlos. Ambos requieren, para su legalidad, ser determinados por la ley, o sea por Acta del parlamento, pero según ha quedado vistó la facultad compete de hecho a la Camara de los Comunes..

El control financiero es un medio por excelencia de control político y la historia del desarrollo parlamentario lo demuestra. Sin embargo cabe hacer aquí las mismas reflexiones que se presentan en relación al Control del ejecutivo. Aunque la facultad existe y es ejercitada por la Camara de los Comunes ha quedado en realidad en manos del gobierno en turno.

1.9.- PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS.

Los privilegios de los Comunes son los siguientes: libertad de expresión en el debate, inmunidad frente a las autoridades administrativas (prohibición de arresto), y acceso a la Corona a través del SPEAKER. Los privilegios de la Camara de los Comunes son: regular su propia composición; conocer de las cuestiones que surgen en su seno y castigar a todos aquellos que atenten contra los privilegios sean miembros o extraños, así como recibir de la Corona todo lo necesario para el bien desarrollo de las deliberaciones.

Se conocen como privilegios de la Camara de los Lores, regular su propia composición, conocer las cuestiones que surgen en su seno, determinar la validéz de la creación de nuevos pares, sancionar a quienes violen sus privilegios, regular sus procedimientos internos, girar órdenes para librar a un par injustamente arrestado y reunir a los jueces para

que lo ilustre en cuestiones de derecho.

Los privilegios de los LORES son: inmunidad frente a las autoridades administrativas, libertad de expresión en el parlamento, libre acceso a la Corona y libertad de voto particular.

1.10.- DELEGACION LEGISLATIVA

a).- Naturaleza y Formas.

Está reconocida la facultad del parlamento para investir a diferentes personas u organos con la facultad legislativa que le es propia. El fenomeno ha adquirido relevancia en este siglo.

La delegación Legislativa asume principalmente las formas siguientes: facultad dada a la Corona para expedir "Ordenes Estatutarias en Consejo", sobre todo en casos de emergencia nacional, sobre todo facultad dada a los ministros para expedir reglamentos sobre leyes sin necesidad de acudir al Consejo Privado, y también normas de otro tipo no necesariamente basadas en una ley (regulaciones, órdenes, directivos etc); facultad reglamentaria conferida a gobiernos municipales y corporaciones públicas y facultades a las cartas de justicia para expedir reglas de procedimiento.

Aunque no es lo usual, se llega a dar el caso de que al realizar la delegación el propio parlamento autoriza la subdelegación de la facultad legislativa.

Está delegación legislativa, totalmente a heterodoxa desde el punto de vista de la separación de poderes, ha sido producto de una serie de fenomenos de los cuales el de mayor significación es la creciente tecnificación de la legislación, que requiere cada día más la intervención de los ministros. Por otra parte, es indudable que la autoridad administrativa es capaz de una mayor flexibilidad que las asambleas legislativas en la aplicación de los casos concretos de normas de mayor contenido general. La necesidad de esta delegación ya no se disente y la única preocupación ha sido crear los mecanismos jurídicos indispensables para asegurar que la legislación, producto de la misma no sea contraria a los principios de la ley de la cual deriva, o de los límites señalados por la misma.

b).- Garantías Frente a la Delegación
Legislativa.

Las Cortes de derecho Común tiene facultad para declarar a la nulidad de las facultades delegadas declarandolas ULTRA VIRES, si han ido más del marco legal de la delegación. La garantía judicial es, pues, completa.

El parlamento puede, asimismo, proporcionar algunas garantías de que la legislación delegada ha sido correctamente utilizada. La más común es someter el acto legislativo a la revisión del propio parlamento sin que aquél a la "Anulación" (procedimiento parlamentario negativo). otra forma consiste en elaborar ya sea el proyecto o incluso el acto legislativo mismo, pero sobre la fase de que no entrará en vigor sino hasta ser revisado y aprobado por cada una de las Camaras (procedimiento parlamentario positivo).

Es generalmente el ministro del ramo quien inicia la revisión presentando el proyecto. Corresponde a dicho ministro decidir cuál de los métodos antes descritos debe utilizarse. No hay al respecto reglas establecidas, pero se ha venido siguiendo la práctica de recurrir al procedimiento positivo en varios casos: cuando la legislación delegada impone alguna carga financiera y cuando la norma general se expidió en términos de tal modo esquemáticos, que dejó un margen muy amplio a la autoridad administrativa para su reglamentación.

CAPITULO II

EL EJECUTIVO

2.1.- Composición

2.2.- La Corona

a).- Acceso

b).- Abdicación

c).- Regencia

d).- Prerrogativa Real (Facultades de la Corona)

e).- El Consejo Privado

f).- Significado de la Monarquía

2.3.- El Gabinete

a).- El Gobierno, Ministros y Gabinete

b).- Facultades del Gabinete

c).- Responsabilidad Ministerial

d).- Funcionamiento y Secretariado

2.4.- El Primer Ministro

a).- Nombramiento

2.5.- La Administración

a).- Los Departamentos

b).- Servicio Civil

2.6.- Parlamento y Gobierno.

- a).- Elecciones y Gobierno**
- b).- Voto de Desconfianza**
- c).- Disolución del Parlamento**

CAPITULO II

EL EJECUTIVO.

2.1.- COMPOSICION.

El ejecutivo del Reino Unido está depositado en la Corona. Representa está tanto la jefatura del Estado como el conjunto de las facultades gubernativas. Aunque el gobierno se conduce en su nombre y representación, en realidad es ejercitado por el Gabinete emanado del parlamento.

2.2.- LA CORONA.

Se integra con el rey, que es el jefe del Estado y por lo mismo desempeña funciones ejecutivas, con el auxilio de un numeroso consejo real formado por asesores nombrados por el. El acceso a la Corona se determina desde el nacimiento del monarca conforme a las normas de la sucesión y de la herencia que rigen la transmisión de la jefatura del Estado, y que será tratado en el inciso a).

a).- Acceso.

Cuando el monarca muere, el acceso al trono de su sucesor es inmediato, regla que se expresa a menudo con la frase "el rey nunca muere". teóricamente, la expresión significa la permanencia de la institución CORONA.

Las reglas de acceso a la Corona descansan en

dos principios: PRIMOGENITURA y el de la PREFERENCIA A LOS VARONES SOBRE LAS MUJERES. Las actuales reglas de sucesión tienen su origen en tres instrumentos legislativos:

El Acta de Establecimiento de 1791, el Acta de Declaración de Acceso de 1910 y el Estatuto de Westminster de 1931. Si el monarca muere le sucede su hijo mayor y de no haberlo, su hijo mayor; de no haberlos, en el hijo o hija segundos y si no los hay en el hijo o hija de cualquiera de ellos y así sucesivamente, prefiriendo siempre a los mayores sobre los menores y a los varones sobre las mujeres. Si de acuerdo con las reglas establecidas no se encontrase heredero, la sucesión sería determinada por el PARLAMENTO. No puede llegar al trono un Católico romano, ni aquel cuyo consorte profesa dicha religión. Al ser Coronado, el rey jura mantener la religión Católica reformada, de cuya Iglesia es el supremo jefe.

b).- Abdicación .

El rey tiene derecho a abdicar la Corona. Se han dado casos de abdicación forzada por las circunstancias en todo los tiempos: Eduardo II (1327) Ricardo II (1399) y Jacobo II (1688), éste último por haberlo así declarado el parlamento.

El caso más relevante en la historia constitucional británica fué la abdicación que hizo para sí y sus descendientes el rey Eduardo VIII, voluntariamente y con el exclusivo propósito de poder contraer un matrimonio que el gobierno juzgaba inconveniente.

La regencia es automática en el caso de la minoría de edad. En caso de incapacidad, se requiere una declaración previa hecha ante el Consejo privado por el Consorte del Monarca, el LORD CANCELLER, el SPEAKER, el LORD DE JUSTICIA MAYOR y el MASTER OF THE ROLLS o, por los mismos, por tres de ellos. La declaración debe comunicarse a los otros gobiernos de la comunidad. Un procedimiento similar se sigue en el caso de que haya cesado la incapacidad.

El "REGENTE", puede ejercitar todas las facultades reales, pero no puede sancionar un proyecto de ley que cambié el orden de sucesión a la Corona ni el estatuto de la religión Anglicana.

En el caso de enfermedad, que no resulte en incapacidad total, o en caso de que el monarca se ausente del reino, puede nombrar, por medio de cartas patentes, uno o varios Consejos de Estado para ejercitar funciones específicas. Pueden ser Consejeros de Estado el Consorte o las cuatro personas que siguen al rey en la línea de sucesión, con excepción de aquellas que no reúnan los requisitos para ser REGENTE o que estén ausentes o pretendan ausentarse del Reino Unido durante el período de la delegación.

d).- Prerrogativa Real (Facultades de la Corona).

El Conjunto de las facultades reales Constituyela llamada prerrogativa.

El COMMON LAW distinguía tradicionalmente dos

tipos de prerrogativas: la ordinaria, o sea el conjunto de facultades que solo podría ejercitarse a través del parlamento, en colaboración con las dos cámaras de gozar también de la facultad jurisdiccional, pero solo puede hacer uso de la misma a través de los tribunales. La extraordinaria, por el contrario, es aquel conjunto de facultades que el Monarca puede ejercitar discrecionalmente.

DICEY define la prerrogativa real como "el residuo de la autoridad discrecional o arbitraria que en un momento dado es legalmente puesta en manos de la Corona". Es en este último sentido que entiende la prerrogativa el derecho constitucional británico contemporáneo.

Dos principios gobiernan el ejercicio de la prerrogativa real: Está sujeta a derecho y consecuentemente a la supremacía parlamentaria, que puede reducirla, y solo puede ejercitarla el Monarca bajo el Consejo de "los miembros de un gobierno responsable". En realidad las decisiones son tomadas por el gabinete y el primer ministro.

Una agrupación convencional de las diversas facultades que constituyen la prerrogativa real mezclando los criterios del tipo de función estatal y de la materia a que se refieren, resultaría en lo siguiente:

En el ámbito ejecutivo: nombramiento y remoción de ministros, funciones gubernamentales, oficiales de la fuerza armada y, jueces; mando de las fuerzas armadas y uso de ésta como lo estime necesario un caso de guerra o trastorno interior; gobierno de la metrópoli; de las colonias británicas

Desde el Acta de Matrimonios Reales de 1772 se había establecido la libertad de contraer matrimonio para la familia real, siempre y cuando se realizase un año después de notificado al Consejo privado y a condición que el parlamento no se opusiese expresamente.

Opuesto el parlamento, expidió el Acta de Declaración de abdicación de su majestad, en 1936 declarando válido de pleno derecho el Instrumento de abdicación firmado por el monarca; como consecuencia, se declaró vacante la Corona y se reservó el derecho del heredero correspondiente a ella. Fué así proclamado rey Jorge VI; y Eduardo, duque de WINDSOR, pudo contraer el ansiado matrimonio.

c).- Regencia.

Se denomina regencia aquella situación en la cual la Corona queda depositada temporalmente no en el rey sino en otra persona debido a la minoría de edad (menor de 18 años), incapacidad o ausencia temporal de aquel. Esta situación está reglamentada por las Actas de Regencia de 1937 y 1953.

Puede ser regente "REGENTE" la persona mayor de edad, a quién correspondería el trono en caso de muerte del menor o del incapacitado, siempre y cuando sea súbdito británico, resida en el Reino Unido y no esté impedido por razones religiosas. El acta de regencia de 1953 estableció reglas especiales aplicables a la actual familia real: El duque Ediburgo, príncipe consorte, sería regente si un hijo de la reina Isabel y del propio duque heredero el trono durante su minoría de edad o si la reina sufriera incapacidad.

y de otras dependencias; defenza del territorio del reino en caso de peligro interno o externo y petición y obtención del parlamento de los recursos necesarios para llevar a cabo el gobierno. Como "fuente de honores", la Corona crea los PARES del reino.

En el ambito legislativo: Sanción de los proyectos de ley del parlamento y, respecto al funcionamiento de la Asamblea Legislativa, las facultades de reunión, desolución y prorroga.

En el ambito judicial, la Corona es considerada "fuente de justicia", lo que se consigna en la expresión la Reina en los Tribunales, toda jurisdicción emana de ella, los procedimientos judiciales se siguen en su nombre y los jueces provienen del nombramiento real.

Sin embargo, la Corona no puede interferir en la administración de la justicia y, de hecho la independencia del organo judicial respecto de los demas se encuentra asegurada. Es también la depositaria de la acción penal; puede abstenerse de continuar un procedimiento criminal y considerar indultos.

En el ambito eclesíastico, el Acta de Supremacía de 1558 habla de la reina como "Supremo gobernador". Como tal es el la cabeza de la Iglesia anglicana y tiene la facultad de nombrar a los arzobispos y obispos del reino.

En el ambito de las relaciones exteriores

(3) Phillips, o Hood Constitutional And Administrative Law, Sweet Maxwell, London 1969 (Parte II) P. 241.

realiza los "Actos de Estado", entendiéndose por tales aquellas que se refieren a Estados o súbditos extranjeros. En el Primer caso, se consideran las declaraciones de guerra y paz, la firma de tratados, la anexión y cesión de territorios. El envío y recepción de representantes diplomáticos y el reconocimiento de Estados y Gobiernos Extranjeros.

Por lo que a los tratados se refiere, conviene hacer una aclaración: Siendo Actos de Estado, los tratados no requieren sanción del parlamento; sin embargo, ha sido práctica desde 1924, presentarlos ante los COMUNES, y dejarlos ahí veintiun días antes de que el monarca los firme. Hay sin embargo, casos en que la aprobación parlamentaria es forzosa: Cuando el tratado se ha sujetado expresamente a tal requisito, cuando sus términos afectan derechos de súbditos británicos y cuando implican cambios en la legislación.

e).- El Consejo Privado.

Intimamente ligado a la Corona y a sus facultades está el Consejo privado, compuesto por miembros designados por la reina mediante cartas patentes. Está presidida por un LORD PRESIDENTE DEL CONSEJO y por costumbre Constitucional forma parte de él todos los ministros del gabinete, los dos arzobispos, algunos estadistas de la comunidad Británica, embajadores de la Gran Bretaña, el SPEAKER de la Cámara de los Comunes. Los LORES de Aplicación Ordinaria, el LORD JUSTICIA MAYOR, el MASTER OF THE ROLLS, el presidente de la División de Sucesiones, Divorcios y Almirantazgo de la suprema Corte de Justicia y los LORES Justicia de Apelación. Se incluyen además personalidades destacada en profesiones, ciencias y artes. Todos los miembros

del Consejo privado deben ser subditos británicos y los nombramientos que no son EX-OFFICIO se hacen por Consejo del primer ministro.

Las facultades del Consejo privado son principalmente de dos tipos: legislativos y judiciales.

La reina realiza Actos legislativos denominados "PROCLAMACIONES" y "ORDENES EN CONSEJO", teóricamente asesorada por su Consejo privado, pero en realidad tales actos son determinados por el gabinete.

Algunos de ellos se refieren al parlamento (convocatoria, prórroga y desolución), pero en su mayor parte son la forma para instrumentar la "delegación legislativa", misma que ya tratamos en páginas anteriores.

En tiempos pasados, el Consejo privado desarrolló una amplia Actividad judicial; de ella solo resta, hoy en día la jurisdicción de apelación suprema de los Dominios de Ultramar, así como de las Cortes Eclesiásticas y de Almirantazgo.

f).- Significado de la Monarquía.

La monarquía británica como jefatura de Estado tiene un extenso papel ceremonial, pero no ejerce prácticamente funciones de gobierno. Sin embargo su función dentro de la vida cotidiana del Reino Unido es relevante. Goza de un gran prestigio Social en un Estado donde la tradición está profundamente arraigada. Así la conducta de la familia

una especie de modelo a seguir y las actividades reales son escogidas con todo respeto.

Es el monarca el vínculo orgánico que une a todos los miembros del COMMONWEALTH. Siendo éste una libre asociación de Estados sin formulas jurídicas que establezcan una estructura formal, la reina aparece como el factor común de unidad; el reconocimiento de la monarquía, junto con el juramento de fidelidad a la misma, son la formula efectiva para dar a vínculos de hecho el valor de verdaderas reglas de derecho.

Indudablemente la Monarquía, con su ropaje ceremonial y su mística, es un símbolo de unidad nacional. Representa no solo el conjunto del Estado británico sino también su permanencia a través de los azares de la historia y del pasado transitorio de los gobiernos. En este sentido, su valor político social es inconmensurable.

En el regimen parlamentario clásico, el jefe de Estado tiene un papel esencialmente honorífico. Representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, rätifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y pronuncia eventualmente la disolución del parlamento. Pero todos éstos poderes los ejerce solo de una manera simbólica. Las decisiones no son tomadas por él sino por el gabinete: solo es una especie de maquina de firmar que no puede negar su firma. Si no está de acuerdo con el gobierno, no puede más que someterse adimitir: pero la dimisión de un jefe de Estado es un acto grave que solo puede ser excepcional. El jefe de estado parlamentario puede ser un monarca hereditario (rey o emperador). El régimen parlamentario ha privado la monarquía

de toda sustancia, reduciéndola a pura apariencia.

2.3.- EL GABINETE.

Es de hecho, un comité de miembros destacados de ambas cámaras. Cada ministro dirige los asuntos ordinarios de su departamento independientemente de sus colegas.

a).- El Gobierno, Ministros y Gabinete.

Se designan con el nombre genérico GOBIERNO al conjunto de ministros, incluyendo al primer ministro y a los integrantes del gabinete, en consecuencia el GOBIERNO en el sistema parlamentario está formado con el primer ministro y su gabinete y los ministros nombrados por aquél. El primer ministro formalmente es nombrado por el rey pero en la realidad la costumbre Constitucional obliga al monarca a nombrar al líder del partido político que alcance la mayoría en la Cámara de los Comunes. El primer ministro es el jefe del gobierno y tiene con su gabinete- responsabilidad política ante el parlamento. 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 confianza. La responsabilidad política no es otra cosa que una especie de renovación de los miembros del gabinete por las asambleas, que se realiza en forma de un voto de desconfianza emitida por

(4) Maurice Duverger. Ob. Cit P. 141
(5) Ganas Torruco José Año 1976 Ob. Cit. P. 78

estos últimos 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 a una Moción de Censura" depositada por un diputado.

La responsabilidad política del gobierno ante el parlamento definida de esta forma constituye el elemento esencial del Régimen parlamentario. La responsabilidad política es colectiva: el gabinete en pleno es alcanzado por el voto hostil del parlamento y el que DIMITE. Si solo es atacado un solo ministro normalmente todo el gabinete se solidariza con él; este es el principio de la solidaridad ministerial. A pesar de ello, algunas veces ocurre que el jefe de gobierno se DESEMBARAZA de un ministro al cual el parlamento es hostil por sus actos personales.

La responsabilidad política del gabinete ante el parlamento no solamente implica que éste pueda obligar a los ministros a DIMITIR colectivamente; también lleva consigo que el parlamento participó en la investidura del nuevo gabinete. A este respecto, encontramos dos variedades de régimen parlamentario.

En la primera, más extendida, la investidura parlamentaria del nuevo gabinete se concede de forma expresa: bien porque el primer Ministro debe ser investido personalmente antes de elegir sus ministros, bien porque el gabinete un conjunto deba obtener un voto de confianza, antes de comenzar a gobernar, bien porque se den los dos

procedimientos al mismo tiempo (primero es investido el jefe de gobierno, quién elige despues a sus ministros, que son formalmente nombrados por el jefe de Estado, y después el conjunto del gabinete solicita la confianza). En la Segunda forma, que funciona en Escandinavia, la investidura parlamentaria del nuevo gabinete en solo tanto no se precisa un voto de investidura o de confianza para gobernar; basta con que el parlamento no haya tomado la iniciativa de votar la desconfianza.

Son ministros aquellos miembros de cualquiera de las dos Camaras del parlamento, designados por la corona (bajo el consejo del primer ministro). Para ejercitar en su nombre y representación la gestión de los diversos ramos de la administración. Los ministros se designaron como tales y alguno como "Secretario de Estado". Otros tienen denominaciones de rancia tradición: presidente del Consejo de Comercio, director general de Correos (POSTMASTER GENERAL), Canciller de la Real Hacienda (CHANCELLOR OF THE EXCHEQUER), procurador general (ANTTORNEY GENERAL), abogado general (SOLICITOR GENERAL), LORD CANCELLER ETC.

No todos los ministros forman parte del gabinete, solo quienes han sido invitados especialmente para ello por el Primer Ministro. No hay reglas sobre el particular, pero tanto la Costumbre Constitucional como la naturaleza misma del gabinete han impuesto como miembros indispensables al LORD CANCELLER, al Canciller de la Real Hacienda, los Secretarios de Estado del interior y de asuntos extranjeros y los ministros de trabajo, Agricultura, Comercio, Vivienda y Gobierno Municipal. Frecuentemente se incluyen --

MINISTERIO GENERAL

miembros con muy reducidas tareas ministeriales , como el LORD del CONSEJO PRIVADO y del LORD DEL SELLO PRIVADO, Asignandoles tareas de coordinación política y administrativa.

La facultad del primer ministro para integrar el gabinete se ejercita ponderando una serie de factores: la importancia de la tarea que se desempeña en el departamento respectivo, la influencia, que los miembros tengan en el partido y por consiguiente en la cámara de los comunes, su habilidad parlamentaria, sobre todo en lo que hace el debate, y, en general, el prestigio y la imagen nacional que cada uno de ellos pueda proyectar.

Los ministros que no forman parte del gabinete pueden ser invitados ocasionalmente a sus reuniones, cuando se trata algún asunto concerniente a su ramo o se necesitan sus puntos de vista sobre determinados problemas.

La Costumbre Constitucional requiere que los ministros pertenezcan a una de las dos cámaras del parlamento. El acta de Descalificación de la cámara de los comunes de 1957 establece un límite de miembros del ministerio que pueden pertenecer a dicha cámara. El resto proviene de los LORES. Están obligados en todo caso, a ser miembros de los COMUNES el primer ministro, por las razones que se comentarán más adelante, y el Canciller de la Real Hacienda, por ser la facultad financiera exclusivamente de la cámara baja.

b).- Facultades del Gabinete.

han definido como principales tareas del gabinete las siguientes:

La determinación final de la política que habrá de ser sometida al parlamento.

El supremo control del ejecutivo nacional de acuerdo con la política prescrita por el parlamento y, la continua coordinación y delimitación de las competencias entre los diversos departamentos de Estado.

Las dos primeras facultades hacen del gabinete, el órgano máximo de decisión política. Hasta que punto lo sea su conjunto y hasta donde tal facultad la ejercita el primer ministro, es difícil de decir y depende tanto de las circunstancias políticas del momento como de las personalidades involucradas.

La tercera tarea señalada al gabinete coordinar las actividades departamentales, se refiere a uno de los problemas más graves de la administración británica, aunque bien puede considerarsele un carácter universal. Para realizar tal coordinación se han ofrecido dos soluciones: el nombramiento de OVERLORDS y la formación de "COMITES DE GABINETE".

(6) Informe del Comité Sobre Mecanismo Gubernamental. Presidido por LORD HALDANE. 1918.

(7) Sánchez Bringas Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa México 1995 P. 435.

BIblioteca Central

El OVERLORD data de un audaz experimento realizado por el Primer Ministro WINSTON CHURCHILL, en su gobierno de 1951-1955 consiste en la creación de un Cargo formal sin responsabilidades departamentales, que cumple solo con las funciones de coordinación entre los departamentos administrativos que le sean asignados y la formulación de los políticos respectivos. El sistema presentó serias fallas, siendo la principal las divergencias de criterio respecto a la viabilidad de determinados políticos entre el coordinador y los ministros que estaban al frente de los departamentos a tal grado que fué imposible exigir la responsabilidad política en un momento determinado.

Ante tal fracaso, se ha recurrido al menos ambicioso, pero más efectivo sistema de comités formados dentro del mismo gabinete, cuando un problema afecta a más de un departamento.

Tiene su origen los comités en la experiencia que el gobierno adquirió durante las dos guerras mundiales, en que se integraron "COMITES DE GUERRA" presididos por el primer ministro y compuestos por los ministros más involucrados en tareas concierntes al esfuerzo bélico.

Los comités se forman hoy día con los ministros interesados y se crean para coordinar determinadas tareas, aun cuando hay ya algunos de carácter permanente como el comité de Defensa, el de Asuntos Internos y el de Legislación. En común que se llame también como miembros de los comités a técnicos expertos, cuando la complejidad de los problemas a tratarse así lo requiera. Los comités presentan al gabinete informes escritos que contienen sus conclusiones y los puntos de desacuerdo de sus miembros. Conserva el

gabinete, desde luego, la facultad de decisión final.

c).- Responsabilidad Ministerial.

Cada ministro responde individualmente de sus políticos, de su conducta oficial y de la administración de su departamento frente al parlamento. Esta responsabilidad casi no se llega a exigir ya que un ministro "en entredicho" generalmente renuncia o es removido.

El gabinete responde en conjunto por la política general y particular de sus miembros, responsabilidades que alcanza incluso a ministros que no forman parte de él LORD MELBOURNE expresó en el siglo pasado el principio básico de la solidaridad del gabinete diciendo: "No importa lo que digamos, con tal de que digamos todos lo mismo."

La sanción de la responsabilidad colectiva es la renuncia del gobierno en el caso de que se vote un "MOCION DE DESCONFIANZA".

d).- Funcionamiento y Secretariado.

El gabinete toma sus acuerdos conjuntamente, pero no hay votaciones formales, sus reuniones se llevan a cabo en la residencia del primer ministro y la agenda es elaborada por éste.

El gabinete cuenta con un secretario y con un cuerpo de funcionarios dependientes de éste. Por tradición, el

BIBLIOTECA CENTRAL

Secretario es un PAR del reino. El secretario prepara las agendas y los documentos necesarios para las reuniones tanto del gabinete como de los Comités toma las minutas necesarias durante las reuniones e informa a los ministros que no forma parte del gabinete de las decisiones políticas ahí tomadas.

2.4.- EL PRIMER MINISTRO.

El gobierno se integra con el primer ministro y su gabinete formado con los ministros nombrados por éste. El primer ministro es nombrado por el rey pero en la realidad la costumbre constitucional obliga al monarca a nombrar al líder del partido político mayoritario. Este jefe de gobierno se llama en muchos países PRIMER MINISTRO PRESIDENTE DEL CONSEJO O CANCELLER. El jefe del gobierno escoge a los demás miembros del gabinete que presenta el consentimiento (FORMAL) del jefe del Estado.

a).- Nombramiento.

El cargo de primer ministro y las normas relativas a su nombramiento y funciones son de derecho consuetudinario, aun cuando recientemente se han reconocido ya en varios instrumentos de derecho escrito. El nombramiento del primer ministro lo lleva a cabo la Corona, e invariablemente debe recaer en la persona del líder del partido que obtenga la mayoría absoluta (MITAD MAS UNO), de los votos en la Cámara de los Comunes, o en su defecto en el líder reconocido de la combinación del partido que sean capaces de obtener tal mayoría.

En caso de que no haya mayoría absoluta, el nombramiento recae en el líder del partido con el mayor número de votos, como ocurrió con BARWIN (1923), MAC DONALD (1924) y Wilson (primera elección de 1974). La situación de los gobiernos resultantes es precaria y generalmente se revuelve por un voto de desconfianza en su contra.

Es posible, en determinadas circunstancias que la Corona no esté contenida por reglas estrictas en lo que hace al nombramiento de primer ministro, y goce por el contrario, de cierto margen de acción. En el pasado se dió el caso, cuando el partido liberal tenía mayor significativo electoral. Así en 1931, la depresión económica provocó la crisis interna del gobierno laborista de RAMSAS MAC DONAL; JORGE V, consultó a los líderes conservadores y liberal y decidió nombrar al propio MAC DONAL primer ministro, al frente de un gobierno de coalición llamado nacional.

En 1940 se presentó un caso especial. NEVILLE CHAMBERLAN, primer ministro conservador renunció por haber perdido la confianza de su partido y por negarse los demás a integrar un gobierno por él dirigido. La guerra requería la constitución de un frente común interno y, por tanto, el cese de las divisiones partidistas. Para lo grande era necesario formar un gobierno de coalición. Ahora bien, las alternativas para primer ministro eran LORD HALIFX y Wiston Churchill. El Rey Jorge VI decidió por CHURCHILL, en virtud de que los laboristas le manifestaron tal preferencia, y que HALIFAX, PAR del reino, no era miembro de la Cámara de los Comunes.

En los casos de muerte o renuncia del primer ministro había venido quedando un amplio margen para que el monarca nombrara al sucesor. En 1923, el primer ministro

BIBLIOTECA CENTRAL

conservador LONAR LAW renunció; el Rey Jorge V, después de consultar con los miembros provenientes de aquel partido, se decidió por STANLEY BALWIN sobre LORD CURZON. En 1957, al renunciar SIR ANTHONY EDEN, la reina, después de consultar a los más viejos estadistas conservadores (LORD SALIBURY y CHURCHILL), escogió a HAROLD MAC MILLAN sobre R.A. BUTLER. En 1963, por renuncia de MAC MILLAN y después de consultar con éste, la reina nombró primer ministro a SIR ALEX DOUGLAS HOME, prefiriéndolo sobre BUTLER, LORD HAILSHAM y MAULDING.

Hoy día, las reglas de sucesión al liderazgo de los partidos se han reformado con el propósito de prever la ausencia del líder, lo que ha reducido la posibilidad de una actuación discrecional del monarca en este renglon.

Es norma que el primer ministro sea miembro de la Cámara de los Comunes y no de la Cámara de Lores, a fin de que puedan operar con plenitud las normas relativas a la responsabilidad del gabinete y al control del gobierno por el parlamento ningún Primer Ministro ha permanecido a la Cámara de los Lores desde 1902, en que LORD SALISBURY dejó el cargo. El acto de los pares de 1963, permite a un PAR del reino renunciar a su título para formar parte de los comunes; esta regla permitió ser Primer Ministro ese mismo año a SIR ALEX DOUGLAS HOME, anterior Conde de HOME.

b).- Facultades

El Primer Ministro es de hecho el depositario de la prerrogativa real. Actúa como jefe de gobierno, realiza las nominaciones de los demás ministros y coordina y ejecuta la política gubernativa. Toma invariablemente el cargo de

primer LORD del tesoro y pueda también desempeñar paralelamente otro ministerio.

La clásica definición del papel del primer ministro como un PRIMUS INTER PARES, no corresponde más a la práctica actual del régimen parlamentario británico. Su autoridad es de hecho muy amplia dependiendo naturalmente de su propia personalidad de las personalidades de los demás Ministros, de la unidad ideológica del partido y de la situación del gobierno frente al electorado.

El primer ministro deriva su posición relevante de varias situaciones: Es el depositario de hecho de la prerrogativa real y como tal tiene un cúmulo considerable de facultades.

Es el líder de su partido y por consiguiente el jefe de la mayoría de la cámara de los comunes.

Es el presidente del gabinete y, por lo tanto el supremo coordinador de la política gubernativa.

El primer ministro requiere apoyo tanto del electorado, como dentro de su propio partido y entre los ministros. Puede concluirse que el apoyo electoral es

(8) Ganas Torruco José Ob. Cit P. 63.
(9) Duverger Maurice. Ob. Cit. P. 141.

BIBLIOTECA CENTRAL

fundamental ya que mientras lleve exitosamente el gobierno y sea capaz de mantener o acrecentar la mayoría del mismo en el parlamento, su posición interna dentro del partido y entre sus colegas se fortalece.

Es indudable que la posición del primer Ministro está legitimado por el voto popular. Identificados los líderes, las elecciones giran en gran parte en torno a las personalidades de aquellos. En este sentido, el régimen parlamentario ha evolucionado notablemente hacia el presidencial decidiendo el electorado no solo entre dos programas políticos sino entre dos hombres.

2.5.- LA ADMINISTRACION.

a).- Los Departamentos.

Cada ramo de la administración pública se lleva a cabo por un Departamento de Estado, al frente del cual hay un Ministro.

El Ministro se auxilia en sus tareas políticas y administrativas por uno o varios "Secretarios parlamentarios" (si la cabeza se denomina ministro) o "subsecretarios parlamentarios", (si la cabeza del Departamento se denomina secretario). Son invariablemente miembros del parlamento y sujetos también a los cambios gubernamentales. En ocasiones se nombran "MINISTROS DE ESTADO", subordinados a los ministros y Secretarios de Estado, pero con mayor categoría que los Secretarios y Subsecretarios parlamentarios. Son nombrados principalmente para el desempeño

de funciones que requieren pasar largas temporadas fuera de Londres, por lo cual es común que sean escogidos entre los componentes de la Camara de los LORES.

Existe también la práctica de que Ministros y Secretarios nombren "Secretarios privados parlamentarios" (a razón de uno por ministerio) que los auxilién en sus labores, sobre todo en los debates en la Camara. Los nombrados son generalmente miembros jóvenes del parlamento que reciben su oportunidad de "FOGUEO". En esta forma, el joven ANTHONY EDEN fué nombrado, en 1926, Secretario privado parlamentario de SIR AUSTEN CHAMBERLAN, iniciando así una de las más brillantes carreras políticas de este siglo.

b).- Servicio Civil.

Se ha propuesto como definición del servicio civil: "El cuerpo de oficiales al servicio de la Corona que desarrollan cargos que pertenecen al ejercicio de las facultades ejecutivas de aquella, pero que no son miembros de las fuerzas navales, militares o aereas, de su majestad ni detentadores de cargos públicos.

El personal del servicio civil propiamente dicho se divide entre tres clases: La departamental, circunscrita y controlada por un solo departamento, como ocurre con el personal del departamento de asuntos

(10) Heden A., Memorias (Tomo I) Editorial Noguer, Barcelona, México 1962. P. 84.

(11) Phillips, O. Hood, Ob. Cit. P. 14.

Extranjeros; la general controlada administrativamente por el Departamento del tesoro, y la técnica (médicos, abogados, científicos), los dos últimos son comunes a varios departamentos.

La clase general o del tesoro está subdividida en administrativa, ejecutiva y de oficina.

La clase administrativa forma la élite del servicio, siéndole su función primordial la de llevar a cabo la política señalada por el ministro correspondiente. Está integrado por un conjunto de funcionarios a cuya cabeza está el secretario o subsecretario permanente (según la cabeza política del departamento sea ministro o secretario respectivamente). Le siguen en jerarquía el vice-presidente o secretario adjunto, el subsecretario, el secretario asistente principal y el asistente principal. El reclutamiento de estos funcionarios se hace entre la clase ejecutiva y graduados universitarios con las más altas calificaciones, predominando entre estos últimos los exalumnos de las universidades de OXFORD Y CAMBRIDGE.

La clase ejecutiva, responsable de la ejecución de la política y la de oficina, que desempeñan las labores administrativas, actúan bajo la dirección de la élite. Teóricamente, los funcionarios miembros del servicio civil desempeñan su cargo a discreción de la Corona, pero prácticamente no pueden ser privados del mismo ni de sus derechos de escalafón, sino por causas graves.

La neutralidad política del servicio civil, sobre todo en la clase administrativa, es un principio

profundamente arraigado en las instituciones británicas. Los más altos servidores del servicio civil y quienes, ocupando otras líneas, están en contacto con ellos están impedidos legalmente para participar en la política nacional y ningún servidor público puede formar parte de la Cámara de Comunes mientras está desempeñando su cargo.

El servicio civil actúa con notable calificación y eficacia; es indudablemente un factor de permanencia de la administración que mantiene la continuidad de ésta, a pesar de los cambios ocurridos como consecuencia de las elecciones u ajusta metas y procedimientos a los políticos determinados por el nuevo gobierno.

La relación entre el servidor público de carrera y el ministro es una de las más difíciles de definir. Se ha tratado de explicar contraponiendo la labor "generalista" del político a la "especializada" del funcionario profesional. Sin embargo no es posible descartar el hecho de que en múltiples casos la preparación de éste último, su conocimiento a fondo los problemas de las posibilidades reales de solución, le dan, incluso una visión "política" que rebasa su tarea supuestamente técnica. Sin duda, el administrador es un "ejecutor" de políticos y el ministro es un "elaborador" de las mismas, pero en muchos casos es difícil saber quién es el que verdaderamente genera las ideas que van a convertirse en acción. Incluso, si hay divergencia de opiniones, se espera del secretario permanente la expresión de sus puntos de vista al Ministro. Pero una vez deducida una línea de política, es obligación del servidor público aplicarla dirigiendo la administración en ese sentido,

coordinando los mecanismos respectivos y tomando todas las decisiones necesarias. La comunicación entre ministro y secretario permanente es esencial sobre todo si se tiene en cuenta que el ministro es responsable ante el parlamento por los actos de aquel tanto que los servidores públicos carecen de dicha responsabilidad.

De lo anterior se desprende, teniendo en cuenta además los factores humanos, que puede haber toda una gama de relaciones entre ministro y secretario permanente, desde la más completa armonía hasta la que conduce el rompimiento entre uno y otro, pasando por soluciones intermedias en que es difícil determinar quién representa la verdadera autoridad en el ministerio respectivo.

2.6.- PARLAMENTO Y GOBIERNO.

a).- Elecciones y Gobierno.

Las elecciones según se desprende, de todo hasta ahora considerado, se convocan para integrar el parlamento y composición de este último determinar la del gobierno.

Si el partido en el gobierno es derrotado en una elección general, de tal manera que el partido en la oposición o una combinación de partidos obtener la mayoría absoluta en la cámara de los comunes, el primer ministro y los demás ministros están obligados a renunciar, y el líder del partido o, combinación de partidos que logran dicha mayoría, recibe de la reina el nombramiento de primer ministro y el

BIBLIOTECA CENTRAL

encargo de formar un nuevo gobierno. Si por el contrario, el popular, el primer ministro continua en el cargo, pudiendo conservar a los demás ministros o hacer los cambios que considere pertinentes.

Una situación especial se presenta cuando el partido en el poder gana la mayoría absoluta, pero tampoco lo logra el partido de la oposición y no hay posibilidades de apoyo definitivo de un tercer partido.

Ocurrió así en la elección celebrada el 28 de febrero de 1974. Convoca por el gobierno conservador de EDUARDO HEATH, éste 296 escaños contra 301 de los laboristas, 14 de los liberales, 20 de los nacionalistas Irlandeses, Gales y Escoceses y 4 de otros partidos. El primer ministro no renuncio de inmediato, sino trató de lograr un gobierno minoritario con el apoyo liberal y nacionalista. Fracasado dicho intento, presentó su renuncia siendo nombrado primer ministro el líder laborista HAROLD WILSON.

b).- Voto de Desconfianza.

El mecanismo principal que el sistema parlamentario tiene para la materialización de la responsabilidad parlamentaria es el voto de desconfianza, que en caso de prosperar alcanzando la mayoría en la cámara de los comunes tiene como consecuencia ya sea la dimensión del gobierno como ocurrió en 1924 al conservador BALDWIN, o la disolución del parlamento, y la consiguiente convocatoria a nuevas elecciones, como ocurrió el mismo año con el gobierno laborista de MAC DONALD. Las consecuencias constitucionales son distintas en cada uno de los casos. Si el gobierno demite,

BIBLIOTECA CENTRAL

el líder de la oposición es llamado de inmediato a formar un nuevo. Así ocurrió en 1924, en el que al renunciar BALDWIN, el rey nombró primer ministro a MAC DONALD. Si se convoca a elecciones queda en el electorado dar solución, votando en favor del partido en el gobierno o de uno diferente, que integraría el nuevo gobierno.

Como regla ha venido ocurriendo que uno de los dos partidos políticos predominantes cuenta con una mayoría considerable en la Cámara de los Comunes; por otra parte, los miembros de los partidos guardan una disciplina notable alrededor de sus líderes. En tales circunstancias es muy difícil que se dé el caso de que el parlamento vote en contra del gobierno.

Un factor adicional hace difícil el voto de desconfianza. Hay aproximadamente cien personas ocupando los cargos de ministro o secretario, ministro de Estado, Secretario o Subsecretario privado parlamentario. Si se tiene en cuenta que un partido puede gobernar con 318 votos, esto significa que aproximadamente una tercer parte de los votos necesarios están dentro del gobierno mismo.

Sin embargo, el voto de desconfianza se ha presentado. En 1924, en dos ocasiones, se votó la desconfianza según anotamos. En septiembre de 1974, el primer ministro WILSON, logró la disolución del parlamento, y la convocatoria de las segundas elecciones de ese año.

Aún cuando no hubo voto de desconfianza, la falta de apoyo para su gobierno, por falta de mayoría absoluta, le impidió llevar adelante medidas para resolver una

BIBLIOTECA CENTRAL

crisis laboral que heredó del gobierno conservador anterior. En las elecciones consiguientes los laboristas obtuvieron mayoría suficiente y WILSON llevó adelante su programa. El rasgo común de los tres ejemplos citados es que se trataba de gobiernos minoritarios.

Ha habido otros casos en que sin votar se la desconfianza, el primer ministro ha considerado necesario renunciar, generalmente por desacuerdo serio en el seno de su propio partido que pueden llevar a hondas divisiones internas. Tal ha sido el caso del gobierno conservador de BALFOUR (1905) del liberal ASQUITH (1916), del laborista MC DONALD (1931) y probablemente de los conservadores EDEN (1957) y MAC MILLAN (1963), aunque se alegaron razones de salud. Dos gabinetes de coalición, los de LLOYD GEORGE (1922) y CHAMBERLIN (1940), se desintegraron por voluntad de los partidos integrantes de aquella.

c).- Disolución del Parlamento.

En el régimen parlamentario, el gobierno tiene generalmente el derecho a disolver al parlamento, o más exactamente, a una de las dos 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 exista o haya caído en desuso. Se trata siempre de un régimen parlamentario desde el momento en que el gobierno es responsable ante el parlamento. El derecho de disolución lleva a menudo consigo ciertas restricciones. La finalidad de algunas es evitar que la representación nacional sea interrumpida demasiado frecuentemente por repetidas disoluciones; de ahí la exigencia de un intervalo de tiempo entre dos disoluciones. Otras

tiénden a impedir que el gobierno utilice la disolución; por ejemplo, las reglamentaciones de las Constituciones francesas de 1875 y 1946.

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 solo permite contrapesar la influencia del parlamento sobre los ministros por medio de la responsabilidad política. El gabinete, sin la disolución se encuentra prácticamente desarmado ante un parlamento que puede derribar a su gusto. La disolución restablece el equilibrio de poderes: ante un voto de desconfianza de la cámara, el gabinete pronunciara la disolución y los electores serán llamados a decidir el conflicto. El arbitraje del pueblo por medio de las elecciones generales es así la piedra angular del régimen parlamentario. Un análisis semejante no es inexacto, pero continua siendo demasiado formal.

La costumbre constitucional británica, impone a la reina la obligación de disolver el parlamento, si así lo aconseja el primer Ministro y solo en tal caso; es regla invariable que toda disolución del parlamento es de inmediato seguido por una elección general. Diversas circunstancias pueden motivar la disolución consideramos solo las ocurridas en el presente siglo.

Disolución posterior a un voto de desconfianza: si hay voto de desconfianza contra el gobierno, según quedo, visto el primer ministro tiene la alternativa de renunciar o

REPUBLICA FEDERAL DE CHILE

de convocar nuevas elecciones; si se decide por este último camino obtendrá previamente la disolución del parlamento.

De los votos de desconfianza que se registran en este siglo, solo uno condujo a la disolución. En 1924, el gobierno laborista minoritario de MAC DONALD recibió un voto liberal - conservador de tal naturaleza; el primer ministro pidió la disolución y los conservadores ganaron las elecciones subsiguientes. Se asemeja a esta situación lo ocurrido al gobierno laborista de WILSON en septiembre de 1974, que quedó ya referido y también el caso de que se rompa una coalición, como ocurrió en 1935.

Disolución a fin de dar mayoría a un nuevo gobierno: El caso se ha dado en 1905 (elecciones convocadas al año siguiente), 1922 y 1931. El gobierno anterior, en todos los casos citados, renunció porque aun cuando no hubo voto de desconfianza divisiones internas impedían seguir la marcha normal de los negocios públicos. Inmediatamente fué llamado el líder del partido opositor para formar el gobierno y éste solicitó en el acto la disolución parlamentaria a fin de convocar nuevas elecciones. En los tres casos se obtuvo la mayoría requerida para gobernar.

Disolución a fin de acreditar la mayoría del gobierno: se trata de una interesante "maniobra electoral" que tiene como meta lograr en la elección subsiguiente una mayor

(12) Duverger Maurice. Ob. Cit P. 143

cantidad de escaños en la cámara de los comunes. Se parte, pues de una previsión que, a su vez, se queda en razonable y convincentes demostraciones de pleno apoyo y simpatía por parte del electorado. La ventaja para el gobierno es doble: una más comoda situación en la cámara de los comunes y cinco años más en funciones.

La táctica anterior ha sido usada exitosamente por SALISBURY en 1900, EDEN en 1955 y Wilson en 1966. Fué notable, también la equivocación del propio Wilson en 1970, año en que repitió la maniobra, dado que todos los vaticinios indicaban un amplio apoyo electoral para los laboristas. Sin embargo, resultó triunfador el partido Conservador y primer ministro su líder EDWARD HEATH.

Disolución a fin de someter al electorado puntos concretos de política: tiene por objeto pedir en la elección subsecuente la conformidad o desacuerdo del electorado con puntos del programa del gobierno, de interinmediato y que estan causando divisiones. Ocurrieron asi las disoluciones de 1909 (elección realizada al año siguiente y) 1910 con objeto de someter al electorado las reformas a la cámara de los Lores; las elecciones resultaron ganadas por los liberales y las reformas se llevaron a cabo; en 1923, como objeto de someter a la decisión nacional al proteccionismo industrial, elección perdida por los conservadores; en 1951 (segunda disolución) con el propósito de someter al electorado diversos puntos controvertidos del programa de los laboristas, elección que fué perdida por estos.

En febrero de 1974, el gobierno conservador de HEATH disolvió al parlamento a fin de someter al electorado -

puntos de vista del gobierno para no conceder aumentos de salarios a los trabajadores del carbón cuya actitud radical condujo a huelgas en cadena y a la dramática reducción por el gobierno de la jornada de trabajo a tres días semanales. Según ya se refirió, los resultados de la elección fueron un mayor número de votos por el partido laborista, el fracaso del intento de formar un gobierno conservador con apoyo liberal y nacionalista y, por último el nombramiento de HAROLD WILSON como primer ministro de un gabinete laborista minoritario.

Disolución por llegar al término constitucional, se presenta cuando va a expirar el lapso máximo de cinco años que constitucionalmente puede durar una cámara. Ha ocurrido en muy pocas ocasiones: 1929, 1951 (primera elección) 1959 y 1964.

Disoluciones extraordinarias: ocurren cuando terminan situaciones de emergencia nacional provocadas por las guerras.

El estado de guerra requiere siempre la colaboración de todos los grupos de la sociedad y la cesación temporal de las actividades políticas internas. Por ello se recurre siempre a formar gobiernos en que estén representados todos los partidos y cuyo único fin sea concentrarse en un esfuerzo nacional solidario. Se prolonga la vida del parlamento mientras dure la emergencia para evitar elecciones y, por consiguiente, divisiones. Al finalizar la guerra y como condición previa a la normalización de la vida política interna, se disuelve el parlamento. Esto ocurrió así en 1918 y 1945.

C A P I T U L O I I I

EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

3.1.- Antecedentes

**3.2.- La División y Organización de los Poderes
en el Presidencialismo Mexicano**

- a).- El Poder Legislativo
- b).- El Poder Ejecutivo
- c).- El Poder Judicial

3.3.- Aparentes Matices Parlamentarios

- a).- El Refrendo
- b).- El Artículo 29 Constitucional y el Consejo de Ministros
- c).- El Informe Presidencial
- d).- Obligación de los Secretarios del Despacho de informar a las Cámaras del Congreso
- e).- Designación del Presidente de la República por el Congreso de la Unión
- f).- Clausura de las Sesiones del Congreso por decisión Presidencial

C A P I T U L O I I I

EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

3.1.-ANTECEDENTES.

Antes de abordar el sistema presidencial mexicano es necesario aludir a su origen; es decir, al momento histórico y al lugar donde se conoce por primera vez.

Definido, en principio, como la forma que dentro del régimen republicano incona la separación de poderes, y cuya más clara expresión la representa el sistema estadounidense, el politólogo francés MAURICE DUVERGER Señala: "... el régimen presidencial fué inventado por los colonos de Estados Unidos a imagen y semejanza del gobierno de la metropoli britanica del siglo XVIII, que precisamente era la monarquía limitada".

Particularmente en México, el sistema presidencial se crea en 1824, más no como una, sino como la experimentación del mismo en la búsqueda del reforzamiento democrático de la joven nación. "De aquel entonces a nuestros días, señala Carpizo, el sistema presidencial se ha ido modificando a través, de nuestras Constituciones y, de acuerdo con la reforma Constitucional y las costumbres, se ha conformado un régimen de características propias. Las fuentes del sistema presidencial configuran en 1824 son dos: la Constitución estadounidense de 1787 y la Constitución española de 1812".

Por su parte Daniel Moreno sostiene: "En el sistema presidencial, cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos, el ejecutivo tiene una gran independencia en funciones, derivada en buena parte de la forma en que se estableció, según a Montesquiu, la separación de poderes, el sistema norteamericano, imitado en Iberoamérica y que en los últimos lustros ha tenido influencia también en Europa, se distingue porque el Ejecutivo goza de gran autonomía, y a veces ejerce prepotencia, respecto del poder legislativo".

Este sistema siémpre en Regímenes Republicanos, como Argentina, Bolibia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicanas y Venezuela.

El ejecutivo de la Unión, de acuerdo con el artículo 80 Constitucional, se deposita en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". también se conoce presidente de la República o Presidente de México.

El acceso y duración del encargo la regla determinante consiste en que el Presidente de la República es electo en forma directa por los ciudadanos de México y dura en su encargo seis años a partir del Primero de Diciembre del año de las elecciones, de acuerdo con lo ordenado por los artículos 81 y 83 Constitucionales.

La norma básica no prevé la figura del vicepresidente, razón por la cual, contempla otras formas de

acceso a la presidencia atendiéndolo a casos excepcionales de ausencias temporales o definitivas del título electo por los ciudadanos.

Definiremos las categorías que la constitución prevé, de presidente interino sustituto y provisional al tratar el inciso e) del tema aparentes matices parlamentarias o sea la designación del presidente de la República por el Congreso de la Unión.

Las soluciones que ofrece son las siguientes:

LAS AUSENCIAS TEMPORALES.- Es necesario distinguir entre la ausencia temporal del territorio nacional del presidente sin que deje su encargo, de los casos en que, por encontrarse impedido para desarrollar sus actividades, se amerita el nombramiento de otra persona para desempeñar, por ejemplo a causa de algún padecimiento que afecte su salud. En el primer caso, de acuerdo con el artículo 88 Constitucional, se requiere permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión permanente, sin que sea necesario hacer nombramiento de sustitución. En la segunda hipótesis, deberá solicitar licencia al Congreso de la Unión y si éste no está reunido, a la Comisión permanente. Si el Congreso se encuentra sesionando y decide otorgar la licencia, exigiendo en Colegio Electoral nombrará al presidente interino que suplirá temporalmente al titular. Si es la Comisión permanente quien se encuentra integrada en el momento de la solicitud de licencia, podrá otorgarla y nombrar al interino, si la ausencia no excede de treinta días.

En caso contrario, tendrá que convocar al Congreso de la Unión para que sesiones extraordinarias otorguen la licencia y nombre al interino.

LAS AUSENCIAS DEFINITIVAS.- Estas serán tratadas más adelante como quedo indicado anteriormente, ya que tocan uno de los puntos medulares del título del presente trabajo.

Los requisitos para ocupar el cargo de presidente, la constitución establece exigencias de nacimiento, capacidad jurídica, edad, residencia, incompatibilidad de funciones públicas incompatibilidad de funciones privadas y la derivada del principio de no reelección.

REQUISITOS DE NACIMIENTO.- El artículo 82 fracción I, ordena que el aspirante a presidente debe ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento. A partir del 31 de diciembre de 1990, el aspirante podrá ser hijo de padre o madre extranjeros con más de veinte años de residencia en el país.

Esta exigencia descalifica a los mexicanos naturalizados y aquellos que lo sean por nacimiento pero que sus padres sean extranjeros o si uno lo es sin tener la residencia efectiva de veinte años. El requisito relativo a los padres del aspirante a presidente encuentra su explicación en la necesidad de propiciar que existan en él los valores culturales, políticos y de identidad nacional suficientes para garantizar el desempeño patriótico de sus responsabilidades.

REQUISITOS DE CAPACIDAD JURIDICA.- El mismo presente exige la calidad ciudadana y el pleno goce de sus derechos. Es lógico la exigencia porque en todo cargo de elección ciudadana se requiere la calidad de ciudadano y la capacidad de ejercicio de sus derechos.

REQUISITOS DE EDAD.- El artículo 82 fracción II, determina treinta y cinco años cumplidos al momento en que se lleve a cabo la elección como edad mínima para ocupar el cargo. No establece una edad máxima por lo que, en teoría, podría accederse al cargo con cualquier edad después de cumplidos treinta y cinco años.

REQUISITOS DE RESIDENCIA.- El texto constitucional exige en el artículo 82 fracción III que el aspirante hubiese residido en el territorio nacional durante todo el año anterior al de la elección, por ejemplo, si la elección tuvo lugar el 21 de agosto de 1994, el aspirante debió haber residido en el país desde el 1.º de enero de 1993. El precepto señala que no interrumpe la residencia del aspirante su ausencia del país hasta por treinta días; debe entenderse que en ese periodo pueden acumularse una o varias ausencias.

(13) Calzada Padrón Feliciano. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla México P. 270, 271.

(14) Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana 1917 Porrúa México 1968 P. 69, 135.

REQUISITOS DE INCOMPATIBILIDAD CON OTRAS FUNCIONES PUBLICAS.- Las fracciones V y VI del artículo 82 Constitucional exige que el aspirante no haya desempeñado el servicio activo en caso de pertenecer al ejercito, ni ocupados los cargos de Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Distrito Federal, procurador general de la República, ni gobernador de algún estado, a menos que se separe del cargo seis meses antes del día de la elección. La norma pretende evitar que los servidores publicos más importantes utilicen el poder de sus cargos y los recursos publicos para influir en los resultados de la elección.

REQUISITOS DE INCOMPATIBILIDAD CON FUNCIONES PRIVADAS.- El artículo 82 fracción IV obliga a los aspirantes al cargo de Presidente de la República a no pertenecer al estado eclesiástico; por lo mismo los ministros del culto están impedidos para ocupar la presidencia de la República. La explicación de esta incompatibilidad se resume en dos necesidades políticas: por una parte, evitar la manipulación de los ciudadanos a través de sus valores religiosos para influir en el resultado de la elección; por otra, impedir el incremento del poder de las asociaciones religiosas.

REQUISITOS DE NO HABER OCUPADO EL MISMO CARGO.- La historia del presidencialismo en México propicio que la no reelección se consagrara como uno de los principios políticos determinantes para el desempeño del cargo. Las frecuentes tendencias por perpetuarse en el poder de quienes han sido titulares del Organó Ejecutivo ocupan una parte importante en la historia política de la nación. Destacan los casos de Antonio López de Santa Ana, quién se desempeña como Presidente en once ocasiones; Porfirio Díaz quién ocupó el cargo durante

más de tres décadas y Alvaro Obregón quién fué electo por segunda ocasión, sin haber podido desempeñar el cargo por el atentado que le privó de la vida.

3.2.- LA DIVISION Y ORGANIZACION DE LOS PODERES EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

PENSAMIENTOS ARISTOTELICOS.- La preocupación permanente del filósofo griego por dar respuesta a cuantas preguntas implicasen la posibilidad de solución a los problemas que planteaban la necesidad de su época, caracterizada por, las primeras teorías respecto de los Estados. Y también a la búsqueda de la creación del Estado ideal, pero no del platónico que se limitaba a frustrar toda posibilidad por considerarla "imposible", sino a traducir la idea de una realidad que contempla las condiciones en las que se desarrollaban la antigua Grecia.

El tratadista Andri Haurion, por su parte sostiene: "... corresponde a Aristoteles el mérito de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado. Por lo demás, se sitúa más bien en la perspectiva de las funciones que había que asumir que en la de los poderes que había que ejercer. Pero indica claramente que las funciones diferentes deben ser confiadas a titulares diferentes". El mismo autor resume los encargos de las

(15) Sánchez Bringas Enrique. Derecho Constitucional Editorial Porrúa México 1995. P. 366.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

funciones públicas: la función deliberativa, confiada al pueblo, consiste en el voto de las leyes y de los tratados además del control de los Magistrados; a su vez " las Magistraturas", entendidas como el ejercicio de la autoridad, "lo que llamamos hoy el poder Ejecutivo", eran habitualmente otorgados por elección; y finalmente, en lo que se refiere a la función judicial, se aseguraba mediante una serie de tribunales" desde los que entienden en asesinatos o en procesos civiles hasta los que reciben las cuentas públicas o incluso juzgaban los atentados contra la Constitución.

La ciencia política considera a Aristoteles como precursor remoto de la división de poderes.

Pérez Serrano destaca que la obra de la Política de Aristoteles enseña que en todos los Estados hay tres elementos, a saber: la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos ; el cuerpo de magistrado y el cuerpo o departamento judicial. Dichos elementos se traducen en DELIBERATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, la semejanza externa con Montasquiu resulta patente; un examen detenido de la posición Aristotelica nos hará ver que no se trata de otra cosa que de exponer o describir, sin ulterior propósito, la organización habitual de las comunidades políticas griegas, con su Seno, sus Magistrados o Funcionarios y sus tribunales.

LA EPOCA ROMANA.- Al igual que en la antigua Grecia, el estudio de la antigua Roma, deja severas dudas respecto a si se llegó a concluir una verdadera división de poderes; fundamentalmente las confusiones giran en torno de las formas de gobierno y sus caracteres. En relación con el

el jurista mexicano Jorge Carpizo, señala: también si ha afirmado que en el pensamiento de Polibio y Cicerón se encuentra la idea de separación de poderes. En realidad, en estos filosofos historicos no se haya vestigio de una división de poderes, sino de una combinación de diversas formas de gobierno. Su conclusión, acertada, fué que la mayor constitución es aquella que reúne en si los principios democraticos, aristotelicos y monarquicos".

Carpizo cita a otro estudioso de Roma BLUNTSCHLI, quien indica que en epoca anterior a los consules, se logró que las diversas funciones de la actividad estatal se repartiran en diferentes funciones..., el senado gobernaba, legislaba y administraba y que los magistrados gobernaban y juzgaban.

La exposición que realiza este pensador coincide con el pensamiento de Cicerón y de Polibio de la Constitución Romana.

Por su parte SABINE sostiene: " El motivo que explica la fortaleza de Roma consiste en que ésta habia adoptado inconcientemente una forma mixta de gobierno en la cual los elementos se encuentran EXACTAMENTE AJUSTADOS Y EN PERFECTO EQUILIBRIO. Los Consules constituyen un factor monarquico , el Seno un Aristocrático y las asambleas populares uno democrático; pero el verdadero secreto del gobierno romano consiste en el hecho de que los tres poderes se frenen reciprocamente, impidiendo así la natural tendencia a decaer que se produciría en el caso de que alguno de ellos llegase a ser demasiado poderoso. Polibio modificó en dos aspectos la vieja teoria de la forma mixta de gobierno , que

había sido durante mucho tiempo un lugar común". Más adelante, el autor subraya que Polibio se apoyó en el principio jurídico Romano de la colegialidad, por virtud del cual un magistrado podía oponer su veto a lo decidido por cualquier otro magistrado que tuviera igual o menor IMPERIUM que él. Dió así el gobierno mixto la forma de un sistema de FRENOS Y CONTRAPESOS, forma en la que pasó a Montesquiu y a los fundadores de la Constitución Norteamericana.

LA EDAD MEDIA.- La edad media, influida por la aparición del cristianismo, al igual que por la irrupción de los barbaros, es un periodo rico en fenómenos que, como el feudalismo habría de tener grandes repercusiones .

Así la Edad Media encuadra en el Marco religioso toda contienda política, que artificiosamente disfrazados por la lucha entre el "bién y el mal", resultó ser ni más ni menos que la lucha por el manejo del Estado, bién por el hombre de civil o por aquellos que vestían hábitos.

Dos de los más encumbrados hombres de la Iglesia, San Agustín y Santo Tomás, quienes representan por una parte la escuela palaística y por la otra la escolástica, desempeñaron un papel de suma importancia en la búsqueda de la titularidad del poder temporal "Bajo la inspiración divina".

(16) Calzada Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla México P. 270, 271.
(17) Carpizo Jorge. Ob. Cit P. 195.

platonica, representa el tránsito del mundo clásico al periodo cristiano, y se convierte de hecho en el principal idiólogo del nuevo movimiento. "En su obra LA CIUDAD DE DIOS, señala Pérez Serrano, el poder y la autoridad tienen su fundamento en Dios no en la naturaleza humana: el pecado ha hecho que unos hombres tengan que quedar sometidos a otros; ha sido en tal sentido el origen del Estado, institución no divina, a diferencia de la iglesia, y por lo tanto supeditadas a ésta. Da ahí diversas consecuencias: la supremacía de lo espiritual ante todo; la constitución de la Iglesia como un Estado; la prefiguración de instituciones como el Sacro Romano Imperio. La interpretación peyorativa del Estado, indisponible para la paz, pero nacido por nuestra flaqueza pecadora y obediente a los mandatos del poder eclesíastico".

Por su parte, Santo Tomás (1227-1274), que vivió la época del esplendor del poder temporal del papado en momentos en que el pontifice Inocencio III encabezaba el más victorioso de los momentos políticos de la Iglesia Católica en el mundo, y cuando el desarrollo de las cruzadas devastaba cualquier oponente y ponía a los pies del papado cuantas tierras y príncipes eran con fuerza de las armas y de la bandera religiosa, vino entonces a armonizar, en su obra SUMA TEOLOGICA, la filosofía Aristotelica con los postulados cristianos.

Para concluir, podemos afirmar que la Edad Media, en la que también se manifiestan otras tendencias respecto a la división de poderes, como las de DANTE ALIGHIERI Y MARSILIO DE PADUA, a principio del siglo XIV, que aspiran a un gobierno temporal, donde la felicidad sea universal sin la necesidad de la intercesión de la Iglesia, es la época en la

que despues que las luchas entre el pontificio y los principes, en la más incomoda pugna por la autoridad y su jerarquia absoluta, prepara el terreno para una construcción teórica de la soberanía, favorecida luego cuando ambas potestades tienen que renunciar a pretenciones universalistas, y dar paso a los Estados Modernos .

JOHN LOCHE Y MONTESQUIU.- En la siguiente mitad del siglo XVII se inicio propeamente el nacimiento de la división de poderes en la Edad Moderna. Inglaterra en la cuna y JOHN LOCHE su primer exponente. Ourante la revolución inglesa del siglo XVII, las relaciones sociales que se instauran como resultado del compromiso entre la burguesia y la nobleza, encuentran en LOCKE (1632-1704), al idiólogo. Su trabajo publisista en defensa de la monarquia constitucional de Guillermo de Orange le grangiarón un importante influencia política. La obra filosofica fundamental de LOCKE, su ENSAYO SOBRE EL ENTENDIMIENTO HUMANO, iniciado en 1674, fué terminada y publicada en 1690.

En lo que concierne a este momento político de Inglaterra, Jorge Carpizo, sostiene; "podemos afirmar que entonces la teoria de la división de poderes estaba naciendo. El primer teórico del principio es LOCKE y sus inmediatos antecedentes son el INSTRUMENT OF GUERNMENT y el BILL OF RIGHT. En 1690 LOCKE gran doctrinarió del Estado liberal burgués publico los ensayos sobre el gobierno civil. En estos nos hablan de tres funciones estatales: La Legislativa, La Ejecutiva y La Federativa.

El tratadista Pérez Serrano proporciona una explicación más amplia de interés de LOCK en la materia que

LUCKE es que defiende ya la última de la separación de algunos poderes, pues conforme sostiene que el Ejecutivo y el Federativo difícilmente pueden estar en manos distintas, cree que el Legislativo y el Ejecutivo se encuentran a menudo separados, y en justificación de su aserto agrega: pudiera ser tentación harto grande para la humana fragilidad, y para las personas que tienen el poder de hacer las leyes, tener también en su mano el poder de ejecutarlas, como lo cual pudieran ellas examinarse en su obediencia, y sentirse inclinados, ya al iniciarlas, ya al hacerlas, ya al cumplirlas, a su propia ventaja. Tales expresiones prefiguran en buena parte, aunque sin el aparato de una construcción fundamental y cerrada, lo que ha de ser medular en Montesquiu, siquiera sea de justicia recordar que LUCKE no exige tal organización, ni ve en ella la condición SINE QUA NON para un régimen liberal".

Carlos Luis Montesquiu (1689-1755), uno de los más notorios ilustres franceses de la primera mitad del siglo XVIII, se convirtió en el padre de la doctrina de la división de los poderes. Su obra fundamental EL ESPIRITU DE LAS LEYES, escrito en 1748 y está reputado como uno de los trabajos sociológicos más importantes del siglo de la ilustración.

(18) Pérez Serrano Nicolas Ob.Cit PP. 371, 372.

(19) Academia de Ciencias de la URSS Ob. Cit. P. 462.

(20) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional México. Porrúa. México 1983 S.P.

(21) Sabine H. George. Ob. Cit. P. 412.

La forma específica de su teoría de Montesquieu se basa en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificable como legislativas, ejecutivas o judiciales y, sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial. La posibilidad práctica de hacer una separación radical entre la legislación y la función jurisdiccional, o entre la formación de una política y el control de su ejecución es algo que en ninguna época había podido encaminar un realista político.

La base de la división de poderes que propone Montesquieu consiste: "Hay, en todo Estado, tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y la potestad ejecutiva que depende del Derecho Civil. Por la primera de ellas el Príncipe o el Magistrado crea leyes para un cierto tiempo o para siempre, y corrige o broga aquellas que ya están hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía embajadas o las recibe establece la seguridad y toma medidas para prevenir las invaciones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. A esta última se le denomina la potestad de juzgar y a la otra, la potestad ejecutiva de Estado. Cuando se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que cabe el temor de que el mismo monarca o el mismo senado puedan hacer leyes teóricamente para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o de pueblo, ejerciesen estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares.

Para concluir la apreciación de la división de poderes en el ilustrado francés, señalaré el análisis que Pérez Serrano realiza acerca de la teoría de Montesquiu: "La libertad queda garantizada mediante este desmembramiento del poder, que incluso trasciende en la organización del más peligroso de los tres así nacidos, el Legislativo, el cual desdobra en las cámaras; y como corolario a la doctrina surge no solo una división del poder único, sino también una separación e independencia de los tres poderes estatuidos, iguales entre si ya que de lo contrario se habría frustrado el sistema mecánico de frenos y contrapesos, de equilibrio, que ha de producir aquel resultado venturoso.

Montesquiu dice en frace que ha llegado hasta nuestros días como la medula del sistema: " Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que. Por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.

La historia Constitucional de nuestro país podemos apreciar, a través de las diferentes constitucionales y leyes fundamentales que se han conocido, la intención hecha-norma- de mantener una separación de los poderes establecidos con el firme propósito de equilibrarlos entre si, para garantizar tanto la independencia de cada uno de ellos, como la propia libertad de los ciudadanos, en relación con la situación que guardaba la constitución de Apatzingan, Jorge Carpizo señala que "... Ligó intimamente la idea de

(23) Pérez Serrano Nicolas Ob. Cit. PP. 372, 373.

(24) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1995 P. 211.

con el principio de la separación de poderes. El artículo decía: tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

En lo que respecta a la denominación de cada uno de los poderes, la misma Carta, en su artículo 44, indica Carpizo, estipuló: permanecer el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. se creará, además dos comparaciones, la una con el título de Supremo Gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de Supremo Tribunal de justicia (poder judicial).

En tanto que el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en su artículo noveno señalaba: "El poder supremo de la federación, se divide, para su ejercicio, el legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrá reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

El tratadista menciona además la importancia que tal especificidad de la separación de poderes habría de traer históricamente para todas nuestras normas fundamentales en relación con la materia en cuestión: "En tal sentido

(25) Carpizo Jorge Ob. Cit. P. 200

(26) Loc. Cit.

(27) Ibid.

están los artículos correspondientes a la Constitución de 1824 (artículo sexto), en las bases Constitucionales de 1835 (artículo cuarto), en los proyectos de Constituciones de 1842 (en el proyecto de la mayoría, artículo quinto), en la Constitución de 1857 (artículo quinto), y la Constitución de 1917 (artículo cuarenta y nueve)".

Sin embargo, a la tradicional división de los tres poderes de la federación, curiosamente en 1836 se le agregó un cuarto poder, EL SUPREMO PODER CONSERVADOR, definido como un arbitro para evitar según la segunda Ley Constitucional de sus atribuciones". Sin que soslayemos la situación en que vivía el país, cabe recordar que dicho "poder partidista" no era más que una patraña de los conservadores para pasar por encima de la misma Constitución, ya que se atribuían la facultad de calificar o descalificar un acto de cualquiera de los "tres poderes" legítimamente, constituidas históricamente, pero que en tales circunstancias políticas que atravesaba el país, de la arbitraria sustitución del régimen federal por el centralista, como por la naturaleza del mismo régimen instaurado.

En el título tercero de la Constitución Nacional aprobada en Querétaro capítulo primero, referente a la división de poderes estipulo.

ARTICULO 49.- El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, solo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará facultades extraordinarias para legislar.

De acuerdo con la organización federal de nuestro país, los "Poderes de la Unión o Federales", así como los de sus estados miembros, corresponden a la misma estructura de la Federación; es decir, que cada estado en particular poseerá los mismos tres poderes; legislativo, ejecutivo y judicial.

a).- El Poder Legislativo.

La Constitución general de la República denomina Poder Legislativo Federal o órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de las facultades expresas e implícitas.

(29) Secretaría de Gobernación. Constitucional Política de los Estados Unidos, México 1985 P. 71.

Historicamente el organo legislativo ha sido regulado permanentemente en la Constitución de México en general se le ha reconocido cierta relevancia política respecto de los otros organos por la representatividad que se les atribuye.

Las variantes del organo legislativo, registrados por el Constitucionalismo Mexicano, se refieren a su composición que puede ser aplicada conforme a los sistemas unicameral y bicameral .

El sistema unicameral, el organo legislativo se compone con una sola camara que representa políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación. La existencia de una camara hace que el proceso legislativo se realice con mayor facilidad y, consecuentemente, propicia que la producción de las leyes sea más expedita.

Presenta, sin embargo el riesgo que la misma agilidad de la asamblea provoque, que sus decisiones puedan ser presipitadas; también ha llegado a manifestar cierta impulsibilidad y, en ocasiones, la tendencia de obstaculizar las actividades del organo ejecutivo.

México registra dentro de este sistema los siguientes organos legislativos: las cortes compuestas por los diputados de la nación, en el artículo 27 de la constitución de Cadiz de 1812; el Congreso de Diputados creado en el artículo 48 del Decreto Constitucional de Apatzingan; la junta nacional instituyente determinada en el artículo 25 del reglamento provicional del Imperio Mexicano de 1823; y la Asamblea de diputados establecida en el artículo 51 de la

Constitución de 1857, que permaneció unicameral hasta 1874, cuando se restableció el Senado de la República.

Actualmente, en México opera este sistema en los organismos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

El sistema bicameral, encuentra su origen en el parlamento inglés y cobró importancia con el nacimiento del Estado Federal. Se distingue por integrar el órgano legislativo con dos Cámaras o Asambleas que tienen diferentes atribuciones y representación política. En la monarquía inglesa existe la Cámara de los LORES que representan los intereses de la aristocracia y la de los COMUNES con la representación del pueblo. En los Estados Federales como México, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suiza también existen dos asambleas: La Cámara de Diputados que representa los intereses del pueblo o de la nación y la de Senadores que representan los intereses de los estados, provincias etc.

Corresponde a este sistema los órganos legislativos establecidos por las siguientes Constituciones: la Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824; las siete leyes Constitucionales, de 1836; las Bases orgánicas de 1843; la Constitución de 1857, después de las reformas de 1874; y la Constitución de Querétaro de 1917.

En este sistema también se observan ventajas y riesgos. Dentro de las primeras localizamos las siguientes:

a).- En la producción de las normas generales -

que conocemos como leyes se da una representatividad más.

Es mayor la posibilidad de análisis de los proyectos de leyes y decretos que en el sistema unicameral.

c).- La impulsibilidad de la asamblea única es atemperada por la cámara que representa a la aristocracia en Inglaterra y a los estados en el sistema federal.

d).- Se disminuye la posibilidad de obstaculizar a las actividades del órgano ejecutivo.

Entre las inconveniencias observamos las siguientes:

1.- El proceso legislativo se hace más lento.

2.- Se presenta a que un proyecto aprobado en una cámara se materialice en la segunda por presiones del ejecutivo.

3.- La existencia de las dos cámaras hace posible que el órgano ejecutivo incremente su poder real.

4.- La cámara que representa a la aristocracia de Inglaterra o a los Estados en el sistema federal, suele presentar rasgos elitistas en su integración y funcionamiento.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de los políagregos, hicieron ley de la costumbre la de reunirse a

deliberar sobre los asuntos públicos que concernían a la vida, política de las ciudades-estado. Las leyes se discutían y votaban, de acuerdo con la conveniencia o inconveniencia de las mismas. El reducido número de ciudadanos permitía entonces la discusión directa de los asuntos de Estado. Al paso del tiempo y con el crecimiento de la población, se evolucionó de tal manera que se establecieron órganos deliberativos restringidos al número de personas, y es allí donde surge la representación. Señala ANDRE HAURIUO,..." Cuando se trata de un Estado-Nación, que implica generalmente varias decenas de millones de habitantes es evidente la imposibilidad de un gobierno directo debe ser representativo, diversos tiempos y formas de expresión de la voluntad popular comienzan entonces a denotar otras maneras de organización, que responden a las exigencias de cada sociedad. Desde LOCKE, señala Daniel Moreno y más tarde con ROUSSEAU, se consideró que las Asambleas Legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional. Por su parte, el jurista Español Nicolas Pérez Serrano afirmó: Los organismos colectivos que asumen como tarea principal la discusión y voto de las leyes, y que son el factor más decisivo en la obra normativa, se llaman PARLAMENTOS , recibiendo otros nombres, como CAMARAS, ASAMBLEAS LEGISLATIVAS, CUERPOS COLEGIADORES, REPRESENTACION POPULAR ETC. La denominación peculiar varía de país en país, pudiendo existir o no un nombre general y conjunto que abarque a ambas cámaras.

Así por medio de sus representantes los ciudadanos participan en la formación de las leyes, y es a través de ellos como participan en las decisiones estatales, instituyendo una serie de normas jurídicas que regulan la vida en sociedad. De este modo, en el poder legislativo se

encuentra la representación de toda la nación. La participación ciudadana en la "cosa pública", se manifiesta a través del voto en las elecciones, mediante las cuales determinan quién o quienes la representan. En el organo mencionado.

En nuestro país, el sistema de representación es de carácter indirecto. El organo legislativo de la federación reside en un Congreso General que recibe las siguientes denominaciones: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Congreso General de la República, Congreso de la Unión, Congreso Federal y Congreso de la Federación. En su composición rige el bicameralismo al disponer la Constitución que se integra de la siguiente forma:

ARTICULO 50.- El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositó en un Congreso General, que se dividirá en dos camaras, una de Diputados y otra de Senadores.

LA CAMARA DE DIPUTADOS.- Desde el nacimiento del Estado contemporaneo a esta clase de asambleas le fué asignada la representación del pueblo y la atribución fundamental de elaborar las leyes. Esa representatividad cobra especial importancia en el Estado Federal porque cada estado o provincia tiene un número variable de diputados federales en proporción a su población a diferencia de la

Camara de Senadores donde es el mismo número de individuos por cada entidad federativa sin considerar las diferencias territoriales y poblacionales de los estados.

La integración se compone de quinientos miembros que representan a la nación, este es, a la población del país. Duran en su encargo tres años y no pueden ser reelectos para, el periodo inmediato al de su desempeño. Por cada diputado propietario se elige un suplente que integrará la Camara en las ausencias temporales y en caso de fallecimiento del diputado propietario.

De las quinientas personas que componen la camara de diputados trecientos son electos por el principio de mayoría relativa, de acuerdo con la distribución de los distritos electorales plurinominales y doscientos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circuncripciones plurinominales. A los primeros se les identifica como diputados de mayoría y a los restantes como diputados de representación proporcional. Las diferencias que existen en la forma de su elección no se reflejan en la investidura ni desempeño de sus atribuciones porque ambos tipos tienen las mismas facultades y obligaciones como miembros de la camara de diputados.

(30) Sánchez Bringas Enrique Ob. Cit. P. 381.

(31) Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Pax México 1981 P. 432.

(32) Pérez Serrano Nicolas. Tratado de Derecho Político. Civitas Madrid 1976. P. 737.

LOS DIPUTADOS ELECTOS POR MAYORIA RELATIVA.-

La elección de los trescientos diputados de mayoría relativa requiere dividir el territorio nacional en trescientos distritos electorales, que se denominarán uninominales porque en ellos se disputa un solo cargo de diputado federal. La demarcación territorial de esos distritos se obtiene dividiendo equitativamente la población total del país entre el número de distritos debiendo considerar el último censo general de población sin que la representación de la población de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría .

LOS DIPUTADOS ELECTOS POR REPRESENTACION PROPORCIONAL.- De acuerdo con el artículo 53 Constitucional, la elección de los doscientos diputados de representación proporcional se desarrollan a través de listas regionales que se aplicarán a cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional. Cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominaran plurinominales porque la competencia electoral es por cuarenta cargos o escaños en cada circunscripción .

Las bases que rigen la elección de los doscientos diputados de representación proporcional de acuerdo con el artículo 54 son las siguientes:

1).- Solamente tendrá derecho a registrar candidatos en las circunscripciones regionales el partido político que acredite su participación, por lo menos, en doscientos distritos uninominales con candidatos a diputados por mayoría relativa. Es decir, si un partido político no dispone de la suficiente estructura para competir en las dos terceras partes de los distritos uninominales, carece del

ciudadano para participar por el sistema de representación proporcional.

2).- Si en un partido político logra el registro de sus candidatos plurinominales por haber satisfecho el requisito anterior, solo tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, si alcanza, por lo menos, el uno punto cinco por ciento del total de la votación . Emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

3).- Satisfechos los requisitos anteriores cada partido tiene derecho a que, además de sus candidatos a diputados que hubiesen triunfado en los distritos uninominales, se le asignen las constancias de mayoría que hubieren tenido sus candidatos en las listas regionales, de acuerdo con su votación nacional emitida. En esta asignación se debe respetar el orden en que se relacionan los candidatos en las listas regionales. Por ejemplo, si un partido político obtuvo el triunfo en cuarenta distritos uninominales, tendrá cuarenta diputados de mayoría relativa y si, además obtuvo 5 asignaciones de representación proporcional en cada circunscripción plurinomial, totalizará sesenta y cinco diputados. Estas veinticinco asignaciones no se hacen caprichosamente sino que, de acuerdo con la votación nacional que obtuvo, se le reconocerán los triunfos a los primeros cinco candidatos que aparecen en cada una de las cinco listas regionales que el partido registró en las circunscripciones plurinominales.

4).- Ningún partido político puede contar con más de trescientos quince diputados aplicando los principios

de mayoría relativa y de representación proporcional. La Constitución establece este límite máximo para garantizar la efectiva representatividad de mayor número de fuerzas políticas registradas como partidos.

5).- El partido político, obtenga más del sesenta por ciento de la votación nacional emitida en el proceso electoral, tiene derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional hasta que totalice, como los diputados que obtuvo por el sistema de mayoría relativa, su porcentaje de votación nacional, sin que rebase el límite de los trescientos quince diputados. Por ejemplo si un partido recibió el sesenta y tres por ciento de la votación nacional emitida y solamente obtuvo doscientos cincuenta diputados de mayoría relativa, se le asignaran sesenta y cinco de representación proporcional con lo que totalizará trescientos quince diputados por los dos sistemas porque este total representa el sesenta y tres por ciento de los quinientos escaños de la cámara de diputados.

6).- Si un partido político obtiene el sesenta por ciento o menos de la votación nacional emitida, no podrá contar con más de trescientos diputados de mayoría relativa y de representación proporcional.

7).- Las diputaciones de representación proporcional que quedan pendientes de distribuir después de la aplicación de las bases anteriores se adjudicarán a los demás partidos políticos que tengan derecho a ellas en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales.

Desarrollando el ejemplo mencionado, tenemos que al asignarse sesenta y cinco diputaciones de representación proporcional al partido político que obtuvo el sesenta y tres por ciento de la votación nacional emitida, restarían ciento treinta y cinco diputaciones de mayoría relativa los cuales se distribuirán entre el resto de los partidos de acuerdo con la proporción que cada uno tiene en la votación nacional. Así si otro partido político logró el treinta por ciento de la votación nacional emitida y alcanzó diez diputaciones de mayoría relativa, se beneficiará con cuarenta diputaciones de representación proporcional porque éstos son el treinta por ciento de los ciento treinta y cinco escaños que restaban para ser distribuidos, de tal manera que ese partido político totalizará cincuenta representantes en la Cámara de Diputados.

REQUISITOS PARA SER DIPUTADOS .- El artículo 55 Constitucional determina los requisitos que debe satisfacer la persona que aspire a ocupar el cargo de diputado federal, de acuerdo con el criterio siguiente:

1).- EL CRITERIO BASADO EN LA NACIONALIDAD.-

El artículo 51 fracción I exige como primer requisito para ser diputados tener la calidad de ser Mexicanos por nacimiento continua el debate sobre la conveniencia de que se mantenga este requisito para éste y otros cargos de elección ciudadana. Desde la consumación de la independencia se polarizaron las posiciones sobre este tema y así se mantiene, con argumentos válidos de quienes consideran que solamente los Mexicanos por nacimiento deben ocupar los cargos de elección ciudadana y de los que sostienen que los Mexicanos por naturalización también deben acudir a esos cargos. El país ha tenido experiencias

desagradables de Mexicanos por nacimiento y también de extranjeros naturalizados que en el servicio público han afectado severamente a la nación; asimismo se registran hechos de Mexicanos naturalizados que han prestado inminentes servicios al país. Noa referimos a un solo ejemplo de este último caso: uno de los doscientos dieciocho diputados que integraron el Congreso Constituyente de Querétaro, de 1916-1917, Rúbén Martí, quién nació en la República de Cuba, y fué trasladado en su infancia al estado de Veracruz, donde destacó por su talento y patriotismo; por ello, formó parte del Congreso que creó la Constitución vigente. Cuando el Congreso debatió y aprobó el requisito que examinamos, el Diputado Martí que desde luego tuvo en contra de que se exigiera la calidad de Mexicano por nacimiento para ser Diputado, presentó su renuncia en una memorable carta, manifestando su desacuerdo con el sentido de la decisión pero aceptandola; además patentizó su reconocimiento al Congreso Constituyente y su convicción por México.

En nuestro concepto debe permitirse que los Mexicanos por naturalización gocen con plenitud de los derechos políticos que la Constitución otorga a los Mexicanos por nacimiento, porque es incongruente que el Estado Mexicano acepte a un extranjero como nacional y al propio tiempo lo discrimine.

2).- EL CRITERIO BASADO EN LA CIUDADANIA.-

El mismo precepto exige que el aspirante a Diputado disponga de la calidad Ciudadana. Es ciudadano en términos del artículo 34 Constitucional el varón o mujer, mayor de 18 años que tenga un modo honesto de vivir. Esta calidad implica la posibilidad de ejercer los derechos políticos. El requisito es razonable porque se presume que quién no disponga de la calidad

ciudadana carece de la capacidad para el desempeño del cargo.

3).- EL CRITERIO BASADO EN LA EDAD.- El mandato contenido en el artículo 55 fracción II Constitucional establece como requisito para ocupar el cargo de Diputado haber cumplido 21 años el día de la elección. Esta limitante deriva de una presunción constitucional por virtud de la cual se considera que los menores de 21 años no han alcanzado la madurez ni la experiencia suficiente para desempeñar el cargo.

4).- EL CRITERIO BASADO EN EL LUGAR DE NACIMIENTO Y EN LA VECINDAD.- El artículo 55 fracción III exige que el aspirante a Diputado Federal por el sistema de mayoría relativa, sea originario del Estado en que se haga la elección o vecinos de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la jornada electoral. Dispone también que el aspirante a diputado por el sistema de representación proporcional debe ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenden la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con el mismo tiempo de residencia efectiva.

Con estos requisitos se pretende lograr que las personas que ocupan los cargos de Diputados Federales tengan arraigo en la circunscripción o distrito electoral; sean conocidos por sus electores y ellos mismos dispongan de un razonable grado de comprensión de la realidad social política y económica del distrito electoral uninominal o de la circunscripción regional donde sean electos.

5).- EL CRITERIO BASADO EN LA INCOMPATIBILIDAD CON EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES PUBLICAS.- La fracción IV del

artículo mencionado; exige que el aspirante a un cargo de Diputado Federal no se encuentre en servicio activo en el ejército, ni disponga de mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección o en la circunscripción correspondiente; si fuera el caso, deberá separarse de esas funciones noventa días antes de la jornada electoral.

Los Gobernadores de los Estados están impedidos para ser electos en sus entidades como Diputados Federales durante el período de su encargo, aunque se separen definitivamente de sus puestos.

Estos requisitos tienden a evitar que las personas que desempeñan esos cargos utilicen sus investiduras o su poder, para condicionar el resultado de la elección.

6).- EL CRITERIO BASADO EN LA INCOMPATIBILIDAD CON EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES PRIVADAS.- De acuerdo con el artículo 130 Constitucional de los Ciudadanos que se dediquen al Ministerio de algún culto religioso están impedidos para ocupar cargos de elección ciudadana. Congruentes con ese mandato, el artículo 55 fracción VI exige que los aspirantes o Diputados Federales no sean Ministros de algún culto religioso.

Esta condición se explica en la historia de México y desde luego, tiene como objetivo que las asociaciones religiosas ejerzan sus poderes en el servicio público y que sus ministros influyan en la ciudadanía utilizando los valores religiosos para obtener los resultados electorales. Compatibilidad con sus intereses.

7).- EL CRITERIO BASADO EN EL PRINCIPIO DE NO REELECCION.- Este principio constituye una decisión política fundamental de la revolución Mexicana; tiene como meta evitar que los servidores públicos se perpetuen en los cargos. En el caso de los Diputados Federales, el artículo 55 fracción VII, establece la no reelección relativa; significa que los Diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato pero sí para otro posterior a éste. Además los Diputados Proprietarios no pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente y éstos sí pueden aspirar a ser propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio por la ausencia o muerte del propietario.

LA DURACION EN EL CARGO.- Conforme al artículo 51 Constitucional, los Diputados Federales desarrollan su encargo durante un período de tres años; cada período de esa naturaleza integra una legislatura del Congreso de la Unión .

LA SUPLENCIA .- El propietario artículo 51 Constitucional señala; "Por cada diputado propietario se elegirá un suplente". En tanto que en lo que concierne al senado, el artículo 57, indica exactamente lo mismo respecto a la calidad de senador. Tena Ramírez apunto: "La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución del cadis y que fué imitada por todas nuestras constituciones, sin excepción.

La finalidad de la suplencia es invitar que, a falta de los propietarios, pudiese ser bloqueada la composición del QUORUM, necesario para la instalación de cualquiera de las cámaras. Por ello el artículo 63 constitucional estipula los casos en los que el suplente será llamado. El

segundo párrafo del mismo indica que se entiende también que los diputados o senadores que faltan diez días consecutivos sin causa justificada, o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta renuncia a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

CAMARA DE SENADORES.- Se le conoce también como Senado de la República o Cámara de los estados. Las atribuciones Constitucionales de esta asamblea se explican en la estructura del Estado Federal e impone a sus integrantes la representación de los intereses de los estados y no de la población. Por ello, las entidades federativas tienen el mismo número de senadores a pesar de las diferencias en el número de su población, en su poder económico y en la extensión territorial.

LA INTEGRACION DE LA CAMARA.- Se compone de 128 miembros, cuatro por cada uno de las treinta y dos entidades federativas. De los cuatro senadores que tienen cada estado y el Distrito Federal, tres son electos por principio de mayoría relativa, y uno se asigna a la primera minoría ésto es al candidato del partido político que hubiese logrado el segundo lugar en la votación correspondiente.

Para realizar esa asignación, los partidos políticos contendientes registran en cada entidad federativa una lista con tres formulas de candidatos; cada formula se integra con un candidato a senador propietario y otro para la

(33) Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. P. 427.

(34) Secretaría de Gobernación Ob. Cit. P. 76.

suplencia. De esta manera, obtiene la Victoria las tres formulas que alcanzan mayor cantidad de votos y el partido político que logra la mayor votación, sin haber triunfado en una de esas formulas, se beneficiará con el cuarto senador propietario y su suplente. La asignación, sin embargo, no se hace caprichosamente ya que corresponderá a la formula de candidatos que encabezan la lista presentada por el partido político que representa la primera minoría.

REQUISITOS PARA SER SENADOR.- El artículo 58 Constitucional establece, para los senadores los mismos requisitos basados en los criterios de nacionalidad ciudadana, lugar de origen, vecindad, incompatibilidad por el desarrollo de funciones públicas, incompatibilidad por el desarrollo de funciones privadas y del principio de no reelección que examinamos al estudio los requisitos que se exigen para ser diputados. Solo es diferente el requisito de la edad que en el caso de los Senadores debe ser, por lo menos, de treinta años cumplidos el día de la elección. La mayor edad que exige para ocupar el cargo de senador se debe a que la constitución presume que el Senado de la República debe ser una asamblea integrada por personas de mayor experiencia y madurez que los diputados. Es decir, se pretende lograr el equilibrio con la otra cámara a la que se atribuye ser una asamblea más dinámica e impulsiva.

DURACION EN EL CARGO.- El último párrafo del artículo 56 Constitucional señala que los senadores duran en su encargo seis años, período que comprende dos legislaturas del Congreso de la Unión, pues éstas son definidas por cada legislatura de la Cámara de Diputados .

LA COMISION PERMANENTE.- La comisión permanente se origina en el Siglo XIII, en el reino de Aragón impuestos por las cartas a los Reyes. La permanencia de las funciones de éstas, en tiempos de receso, se asignaron mediante la ingeniosa "Comisión Permanente". Durante el tiempo en que las Cartas no actuaban, según Tena Ramírez, funcionaba una comisión compuesta por dos ministros de cada uno de los cuatro brazos o clases, en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión reemplazaba a las cartas en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros.

La permanente permite la continuidad del órgano legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales. El artículo 78 Constitucional dispone que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión permanente, compuesta de treinta y siete miembros de los cuales diecinueve son diputados y dieciocho senadores. Esos legisladores son nombrados por sus respectivas cámaras el día anterior al de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones; ambas cámaras deben nombrar un legislador sustituto por cada título que designen para integrar la permanencia.

La comisión permanente desarrolla sus atribuciones en los períodos de receso del Congreso de la Unión que corresponde del 16 de diciembre al 14 de marzo de cada año, con excepción de los años en que se da la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, en que los recesos pueden iniciar después del 31 de diciembre. El segundo período de receso se inicia el 1. de mayo y concluye el 31 de

agosto de cada año. Los periodos podrian variar si el Congreso de la Unión concluye sus sesiones ordinarias antes de la fecha establecida por la Constitución; tratándose del primer periodo ordinario es el 15 de diciembre o el 31 si el año es de toma de posición presidencial; y del segundo, el 30 de abril.

INSTALACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNION.- Los criterios que operan en el acto de instalación del Congreso y en el desarrollo de sus funciones, atienden al lugar de residencia, al QUORUM de los legisladores, a los periodos de sesiones y a los periodos de recesos en los que acciona la comisión permanente.

EL LUGAR DE RESIDENCIA.- El artículo 44 Constitucional establece que el Congreso de la Unión debe residir junto con los otros dos poderes de la Federación, en la capital de los Estados Unidos Mexicanos que es la ciudad de México Distrito Federal. El cambio de residencia de los poderes federales sería determinado por el propio congreso quién erigiera el Estado del Valle de México.

El artículo 68 ordena que los requisitos de las dos camaras se encuentren en un mismo lugar de la capital federal, sin que puedan tratarse a otro sitio a menos que ambas asambleas lo acuerden, definiendo el tiempo y modo de llevarlo a cabo y la designación de un mismo punto para la reunión de ambas camaras. Las diferencias que se presenten entre las dos camaras, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su traslación, serán resultados por el presidente de la República.

EL QUORUM PARA SESIONAR.- El quorum es el número mínimo de legisladores que deben reunirse para que una asamblea esté en posibilidad normativa de sesionar. En el Congreso de la Unión existe el quorum para las sesiones Congrecionales-ambas camaras- el de la camara de Diputados, el de la camara de Senadores y el de la Comisión permanente.

QUORUM CONGRECIONAL.- Cuando la norma Constitucional determina que ambas camaras sesionen en una sola asamblea, el requisito del número mínimo de legisladores presentes es de más de la mitad de sus integrantes, o sea 315 de los 628 legisladores de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, existe una hipótesis que incrementa el Quorum Congrecional es el caso previsto por el artículo 84 de la norma fundamental, que regula las sesiones donde los diputados y senadores reunidos en asamblea y constituidos, el Colegio Electoral ante la falta absoluta de Presidente de la República, nombrarán al Presidente Interino si el evento se produce en los dos primeros años del sexenio, o sustituto si se da en los cuatro últimos. Para celebrar estas sesiones la Constitución establece como requisito la presencia de cuando menos dos terceras partes del número total de legisladores federales; de esta manera, el Quorum es de 419 Diputados y Senadores, considerando que ambas camaras totalizan 628.

EL QUORUM DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.- La Ley Organica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determinan que la Camara de Diputados solamente puede sesionar con más de la mitad del total de sus miembros es decir, por lo menos con un Quorum de 251 de los 500 diputados.

QUORUM DE LA CAMARA DE SENADORES.- La misma Ley establece como requisito mínimo para que funcione el Senado, la presencia de dos terceras partes, por lo menos, de los Senadores de la República o sea deben asistir 86 de los 128 miembros para integrar el Quorum de la Asamblea Senatorial.

QUORUM DE LA COMISION PERMANENTE.- El reglamento interior del Congreso ordena que la Comisión permanente realice sus sesiones cuando menos con más de la mitad de sus miembros, lo que representa 19 de los 37 Diputados y Senadores que la Integran.

LAS SESIONES.- Se entiende por sesión la reunión de los legisladores en asamblea para la realización de sus atribuciones. En el Congreso de la Unión pueden desarrollarse ocho clases de sesiones atendiendo a los siguientes criterios: la entidad que los realiza, la naturaleza temporal de la reunión y el grado de publicidad que la caracteriza. El primer criterio correspondiente las sesiones Congresionales, camerales y comisionales; al segundo, las ordinarias, las extraordinarias y las permanentes; y al tercero las sesiones públicas y las secretas.

LAS CONGRESIONALES.- También son denominadas Sesiones Generales del Congreso de la Unión. Estas reuniones obligan a Diputados y Senadores a trabajar conjuntamente en Asamblea General en un mismo recinto, para desarrollar sus actividades simultáneamente sobre ciertas materias de especial interés. Por ejemplo: en la apertura y clausura de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso (artículo 65 Constitucional y Ley Organica); para nombrar

presidente interino o sustituto, ante la falta absoluta del titular del Ejecutivo Federal (artículo 84 Constitucional); para nombrar Presidente Interino cuando al inicio del período Presidencial no se presenta el Presidente Electo, y cuando el titular del Ejecutivo Federal se ausenta temporalmente del cargo (artículo 85), y los casos previstos en los artículos 86, 87.

LAS CAMERALES.- Son aquellas sesiones en que los Diputados y los Senadores se reúnen en sus respectivas cámaras y recintos para realizar los trabajos relativos al desarrollo de las atribuciones del Congreso de la Unión, por ejemplo, cuando la Cámara de Diputados recibe un proyecto de Ley que será discutido por sus miembros y de ser aprobado lo turnara al Senado para que este lo examine y, en caso, lo apruebe. También con sesiones camerales las celebradas por cada asamblea para desarrollar sus facultades exclusivas, por ejemplo, cuando el Senado resuelve aprobar un tratado internacional suscrito por el Presidente de la República, en términos de lo ordenado por el artículo 76 fracción I Constitucional.

LAS COMISIONALES.- Son las sesiones que realizan la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, en términos de lo ordenado por el artículo 78 Constitucional, para desarrollar las atribuciones que la Constitución le asigna, entre otras, en el artículo 79.

LAS ORDINARIAS.- Son las sesiones que el Congreso de la Unión lleva a cabo durante dos períodos anuales determinados para desarrollar las atribuciones que la Constitución y la Ley le asignan. El primer período se inicia

el Primero de Septiembre de cada año y no puede prolongarse después del Quince de Diciembre del mismo año, excepto en los años de toma de posición del cargo de Presidente, en que el período podrá finalizar hasta el 31 de diciembre. El segundo período se inició el 15 de marzo para concluir el 30 de abril de cada año.

LAS EXTRAORDINARIAS.- Cuando los requerimientos Sociales, Políticos, Jurídicos o Económicos del país obligan a desarrollar alguna o algunas de las atribuciones del Congreso de sus cámaras fuera de los periodos ordinarios de sesiones, tienen lugar las sesiones extraordinarias. Para este objeto, el artículo 67 Constitucional ordena, la expedición de una convocatoria de la comisión permanente, donde se define con precisión los asuntos específicos que serán materia de las Sesiones Extraordinarias sin que puedan tratarse otras cuestiones no previstas en la convocatoria.

LAS PERMANENTES.- Son aquellas sesiones Congresionales, Camerales o Comisionales en los que los Legisladores se constituyen en asamblea hasta desahogar algún asunto que por su naturaleza requiera, es decir, no dejar de Sesionar hasta cumplir su cometido.

LAS PÚBLICAS.- Son las reuniones en asamblea que realiza el Congreso, alguna de sus cámaras o la comisión permanente sin restringir el acceso al público ni a los medios de comunicación quienes podrán presenciar los trabajos de la asamblea correspondiente. La regla consiste en que todas las Sesiones Congresionales, Camerales y Comisionales deben ser públicas, aunque operan algunas excepciones.

LAS SECRETAS.- En esta clase de sesiones se impide el acceso a toda persona ajena al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Comisión Permanente por considerar que los asuntos a tratar deben mantenerse en la más estricta reserva. Por ejemplo cuando se debaten los temas económicos del Congreso o de una de sus Cámaras o cuando se tramitan las acusaciones contra Legisladores Federales, el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LA APERTURA DE SESIONES.- De acuerdo con lo ordenado por el artículo 69 Constitucional, a la apertura de Sesiones Ordinarias del primer período del Congreso, o sea, el Primero de Septiembre de cada año, debe asistir el Presidente de la República y presentar un informe por escrito. En ese informe, el título del Poder Ejecutivo Federal debe explicar el Estado General que guarda la administración pública del país. La Constitución no obliga al Presidente a leer el texto de su informe, sin embargo, durante mucho tiempo se le ha dado lectura por lo que es posible afirmar que esa tradición se traduce en una costumbre Constitucional de especial solemnidad.

FACULTADES DEL CONGRESO.- Las facultades que la Constitución Nacional confiere al Congreso de la Unión se encuentran de manera explícita y detallada en el artículo 73 como facultades Generales del Poder Legislativo. En cuanto a la composición del mismo, la división de éste en dos cámaras, tienen también una serie de facultades explícitas. Por ejemplo, en lo que concierne a la Cámara de Diputados, las facultades exclusivas de la misma se encuentran detalladas, en el artículo 74, y las que son propias del Senado aparecen

en el artículo 76 de la Constitución. Por su parte en el artículo 77 se estipulan otras facultades propias de cada cámara, sin que haya intervención de la otra, pero que son comunes a ambos en cuanto a su régimen interno.

No obstante, en otros artículos de la Carta Magna aparecen facultades que son inherentes al Congreso de la Unión y su dispersión obedece a la estrecha relación de este poder con los demás que conforman nuestro sistema político. El jurista Felipe Tena Ramírez, destaca, en relación con las diversas facultades del poder Legislativo, los siguientes conceptos:

1).- Facultades del Congreso de la Unión. Las define como aquellas que se ejercitan separadas y sucesivamente por cada una de las cámaras. Ello significa que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa primero por el conocimiento de una cámara, y de la otra después.

2).- Facultades exclusivas de cada una de las cámaras. Son las que se ejercitan separadas, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la cámara a la que corresponde la misma, y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra cámara.

3).- Facultades del Congreso, como asamblea única. Son aquellas que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos que de esta forma de actuación consagra nuestra Ley Suprema, son los consignados en los artículos 84, 85 (designación de Presidente de la República

al tomar posesión de su cargo) y 69 (apertura de Sesiones Ordinarias).

Salvo en el caso de los dos primeros artículos, en que el Congreso reunido recibe de la Constitución el nombre de Colegio Electoral, en los demás no tiene denominación especial.

I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal.

II.- (Derogado)

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siéndole necesario al efecto:

1.- Que la fracción o fracciones que piden exigirse en estos cuenta con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer su existencia política.

3.- Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remite la comunicación respectiva.

4.- Que igualmente se oiga el Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días,

entendido desde la fecha en que le sea pedido.

5.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por las terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo exámen de la copia, del expediente, siempre que haya dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7.- Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación que había la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los del límite de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.

(35) Sánchez Bringas Enrique. Ob. Cit. PP. 394, 395.

(36) Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. PP. 269, 270.

(37) Calzada Padrón Feliciano Ob. Cit. P. 306.

contados desde la fecha en que le sea pedido.

5.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por las terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo exámen de la copia, del expediente, siempre que haya dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7.- Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación que había la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los del límite de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.

(35) Sánchez Bringas Enrique. Ob. Cit. PP. 394, 395.

(36) Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit. PP. 269, 270.

(37) Calzada Padrón Feliciano Ob. Cit. P. 306.

V.- Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

VI.- Para expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

VIII.- Para dar bases sobre los cuales el Ejecutivo pueda celebrarse empréstito sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de entendimiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su Sector Público conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes de Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan reestricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123.

ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se proveyó la creación de empleados y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas:

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos;

VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las

condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones;

VII.- Para trabajar igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a).- Una comisión nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b).- La comisión nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c).- La misma comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen;

d).- La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajadores de explosión y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e).- Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como bases la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

f).- El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas;

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;

XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentar las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excede un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá

exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos:

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera ó de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores establece un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos barato y suficiente para que adquiera en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población excede de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados

públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casa de juegos de azar;

XIII.- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación;

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario ;

XV.- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de la máquina, instrumento y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida -

... los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones las huelgas y los paros;

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno;

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la junta de Conciliación y Arbitraje;

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno:

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a independizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser examinado de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldo devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patrones, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya que efectúe por oficinas municipales, bolsa de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

En la presentación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representan la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificarán claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVIII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato;

a).- Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la indole del trabajo;

b).- Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;

c).- Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;

d).- Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;

e).- Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirirlos artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;

f).- Las que permitan retener el salario en concepto de multa;

g).- Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra;

h).- Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores:

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casa baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados; y

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a).- Ramas industriales y servicios:

h).- Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyen el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casa baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados; y

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a).- Ramas industriales y servicios:

1. Textil
2. Eléctrica
3. Cinematográfica
4. Huelera
5. Azucarera
6. Minera
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos,
8. De hidrocarburos
9. Petroquímica
10. Cementera
11. Calera
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas.
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos.
14. De células y papel
15. De aceites y grasas vegetales
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello.
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello.
18. Ferrocarrilera
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera.
20. Vidriería, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio.
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y

22. Servicios de banca y crédito

b).- Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos o conflictos que afectan a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que haya sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

1.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que exceden serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio

ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permiten apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de

condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de superación de plazos, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes, Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez muerte;

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que termine la ley;

c).- Las mujeres durante el embarazo no

realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares;

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecer un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el

SECRETARÍA DE TRABAJO

procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las presentaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

XXIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado;

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

b).- El PODER EJECUTIVO.- En nuestro país, el Poder Ejecutivo de la Federación, de acuerdo con el mandato Constitucional de la Carta de Querétaro, recae en una sola persona, según lo expresado en el artículo 80.

ARTICULO 80.- Se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Tal mandamiento indica claramente que la titularidad del Ejecutivo Federal solamente puede ser ostentada por una persona, y nada más prohibiendo implícitamente, que este se delegue en gente alguna o en un cuerpo colegiado, como llegó a mandar en nuestra historia política, en la cual, según José Iturriaga, se presentó en siete ocasiones el hecho de que México se viera Gobernado por un Ejecutivo Colegiado.

Finalmente el Constituyente de Querétaro optó por la forma unipersonal, al respecto Jorge Carpizo asevera: "Actualmente tal discusión ha sido superada en nuestro país. Se acepta el ejecutivo unitario. Por décadas ha dejado de discutirse este problema.

Al referirse al debate sobre la unipersonalidad del Ejecutivo, Daniel Moreno dice que durante la guerra de Independencia,..." al promulgarse el Decreto Constitucional de Apatzingan, bajo la influencia de Morelos, El Ejecutivo se

(38) Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano Siglo XIX México 1986 P. 46.

(39) Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano Pax. México 1981. S.P.

confió a un triunvirato, quizá como reacción al centralismo exagerado del gobierno virreinal. De la misma manera, al realizarse la independencia y en espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los tratados de cordoba, el Ejecutivo quedó encargado a una regencia: Iturbide, O DONO JU y Manuel Velázquez de León Isidoro Yañez y Manuel de la Bárcena. Luego vino el Imperio de Iturbide (1822-1823), nuevamente una junta de Gobierno, de Marzo de 1823 a Octubre de 1824, pero a partir de la primera Constitución, que fué la Federal de 1824, el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona, como ha parecido hasta la fecha.

REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.-

En el artículo 82 señala siete requisitos fundamentales para alcanzar la alta investidura, que en términos generales se asemejan a las estipuladas por las Constituciones de otros países. Mismos que ya fueran expuestos en páginas precedentes a tratar los antecedentes del sistema Presidencial Mexicano.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE.

El texto del artículo 89 Constitucional produce la impresión de que el Presidente de la República dispone de un reducido número de facultades Constitucionales. Sin embargo, no es exacta esa apreciación.

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

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

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

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armado y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

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

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

VIII.- Delarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Designación, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

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

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

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

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

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

XVI.- 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 IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- (Derogada);

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciar a la aprobación del propio Senado;

XIX.- (Derogada);

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO.- En el desempeño de sus atribuciones, el Presidente de la República se apoya en la estructura administrativa definida por el artículo 90 Constitucional como administración Pública Federal.

ARTICULO 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

EL SECTOR CENTRALIZADO .- En el área centralizada de la administración pública federal se localizan las secretarías y del Gobierno del Distrito Federal. Las secretarías se identifican con la denominación de los ramos que atienden y que corresponden a las siguientes materias: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Gobernación, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Minas, Energía e Industria Paraestatal, Salud, Marina, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura, Ganadería, Fomento Rural y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social, Controlaría y Desarrollo Administrativo, Desarrollo Urbano, Ecología y Turismo.

Las dependencias del Ejecutivo Federal se conocen también Secretarías de Estado o Secretarías del Despacho; se encuentran bajo la responsabilidad directa de los Secretarios del despacho, nombrados y desplazados libremente del cargo por el Presidente de la República. Los Secretarios, de acuerdo con el artículo 91 Constitucional, deben ser Mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y haber cumplido treinta años de edad.

EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.- En terminos de lo dispuesto por el artículo 102 A. Constitucional forma parte del Ejecutivo Federal la Procuraduría General de la República, que es la Institución que integra y organiza al Ministerio Público de la Federación para la persecución de los delitos

del orden federal ante los tribunales correspondientes.

EL SECTOR PARAESTATAL.- En este ámbito de la Administración Pública Federal se localizan los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal y las empresas en las que el mismo gobierno participa con capital y dispone de representación en sus Consejos Directivos. A través de estas entidades del Gobierno Federal presentan servicios públicos y participan en la dinámica económica para cumplir los objetivos que la Constitución le asigna al Estado como rector de la economía.

CARACTERISTICAS DE SU FUNCIONAMIENTO.- Las reglas que determinen el funcionamiento del aparato administrativo del Gobierno Federal responden a las características del sistema presidencial pero contienen otros que son típicos del sistema parlamentario, y que ha sido el motivo de la realización de este trabajo.

DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.- El Presidente de la República es el único titular del órgano ejecutivo; desempeña su encargo por un período predeterminado; es electo directamente por los ciudadanos; nombra y despide libremente a sus inmediatos colaboradores; y políticamente es el único responsable ante la constitución y el electorado.

DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.- La Constitución contiene las siguientes características parlamentarias. El REFRENDO, EL ACUERDO CONJUNTO PARA LA SUSPENCIÓN PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN, LA RENDICIÓN DE CUENTAS AL CONGRESO ETC. Mismas que abordaremos en el inciso correspondiente.

EL LLAMADO GABINETE.- La existencia real, más no jurídica, de Gabinete de Gobierno obedece fundamentalmente a una costumbre política mediante la cual el Presidente de la República hace copartícipe de sus decisiones a los más cercanos colaboradores de su Gobierno. Desde luego que la cercanía se refiere a las responsabilidades, por ocupar los niveles más altos, marcados en la misma Constitución. Al respecto Carpizó señala: "En México, al igual que en Gran Bretaña y Estados Unidos de América, el gabinete es una Institución Extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental ni en ninguna norma secundaria. El Gabinete es la reunión de los principales Colaboradores del Presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio Presidente desea".

El Gabinete pues como un equipo de trabajo, contribuye a que las decisiones "unipersonales" que la Constitución deposita en el Poder Ejecutivo en la persona del Presidente de la República estén enriquecidas por los diversos puntos de vista de sus colaboradores, ampliando la visión de los problemas y habiendo aún más las posibilidades de sus soluciones". por ejemplo, indica Carpizó-Cardenas, ante la negativa de las Empresas Petroleras para cumplir con el laudo y el fallo de la Suprema Corte que las obligaba a aumentar los salarios a sus trabajadores, citó al Gabinete para conocer sus opiniones.

c).- **EL PODER JUDICIAL.-** Ha surgido, en el campo de la teoría, la discusión de si el Poder Judicial Federal es en realidad un poder o si es simplemente un Departamento del Ejecutivo.

Rabasa, sustentó al respecto dos tesis sucesivas, que aunque no son contradictorias entre sí, sin embargo la segunda rectifica parcialmente a la primera. En la ORGANIZACION POLITICA DE MEXICO, el citado autor opinó que el judicial no es un poder, porque está limitado a aplicar la ley, expresión y hecha de la voluntad del pueblo, no puede querer en nombrar de ésta; que aunque en sentido científico de la palabra el departamento de justicia no es un poder, en la Constitución, necesita tener ese título, y en sus funciones quede y debe ceñir a los poderes reales dentro de los mandamientos de la Ley suprema que distribuyó las competencias, para que no haya jurisdicción sin perímetros.

Según nuestro criterio, la discusión en torno de la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un poder, es una discusión de orden teórico, que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente. Este debe preocuparse, en efecto, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga en una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás poderes. Tales objetivos pueden alcanzarse sin decidirse teóricamente por ninguna tesis. Sin nuestra Constitución da el nombre de Poder Judicial, es sin duda por la razón de conveniencia práctica que apuntaba a Rabasa, pero sin privarse de la Ley suprema esa denominación y se advertirá que con ello nada pierde, ni en su naturaleza ni en sus funciones, el órgano judicial de la federación.

(40) Carpizo Jorge Ob. Cit. P. 76.
(41) Loc. Cit.

Sin dilucidar el punto controvertido no es de importancia para el legislador, menos lo es para el intérprete, cuando éste tiene ya una solución positiva en la ley, en el sentido de considerar como poder al judicial, al para de los otros dos.

Antes de la reforma Constitucional de enero de 1995, el Poder Judicial de la Federación presentaba las siguientes características:

1.- El poder judicial de la Federación se depositaba en la Suprema Corte de Justicia, los tribunales Colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

2.- La Suprema Corte se componía de veintiun Ministros numerarios y hasta cinco supernumerarios que tenían como función cumplir las faltas de los titulares; los Ministros eran nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado o de la Comisión permanente del Congreso de la Unión; además el desempeño de su órgano no se encontraba sujeta a un período preterminado, aunque procedía la jubilación forzosa cuando los ministros alcanzaron setenta años de edad.

3.- Dentro de los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte, se establecía el límite mínimo de edad de treinta y cinco años y el máximo de sesenta y cinco; por ser título profesional de abogado con cinco años de antigüedad; no haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trató de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza en otro que lastimara

seriamente la buena fama, sería un impedimento absoluto; también se exigía la residencia durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menos de seis meses; no se establecía impedimento alguno para ocupar cargos, públicos relevantes antes del nombramiento, ni para el desempeño de la profesión de licenciado en derecho después del retiro.

4.- La Suprema Corte nombraba a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, también conocía sobre las solicitudes de licencias y renunciaciones y ejercía vigilancia, sobre la conducta de esos juzgadores.

5.- Además era responsable de definir el número de tribunales y juzgados federales; las circunscripciones de los circuitos y de los distritos y su número.

6.- Cada año el pleno de la Suprema Corte eligía a un Ministro numerario para presidirla quién podía ser reelecto sin limitación alguna.

7.- Además de funcionar en pleno, la Corte desarrollaba sus atribuciones a través de cuatro salas integradas con cinco Ministros cada una, que conocían, respectivamente, de Asuntos Penales, Administrativos, Civiles y Laborales.

8.- En fin la Suprema Corte de Justicia tenía a su cargo importantes responsabilidades administrativas como el diseño del presupuesto de gasto del Poder Judicial Federal del Organó Jurisdiccional.

De acuerdo con el texto vigente del artículo 94 Constitucional, el Poder Judicial de la Federación se depositó en la Suprema, Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y unitarios de circuito, en los juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal; significa que los Ministros, los Magistrados, los Jueces Federales y los Consejeros de la Judicatura son los titulares de ese organó de la Federación .

INTEGRACION DE LA SUPREMA CORTE.- La Corte de justicia de la Nación se compone de once Ministros que duran en su encargo quince años.

REQUISITOS PARA SER MINISTRO.- El artículo 95 Constitucional exige a los aspirantes al Cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, los siguientes requisitos.

ARTICULO 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

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

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas persona que haya servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se haya distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Ameritan comentarios los requisitos contenidos en la fracción III y IV del ordenamiento transcritó.

El relativo a disponer del título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años, resulta insuficiente porque la exigencia debe comprender la patente para el ejercicio profesional. En los términos del actual texto podría acceder al Cargo de Ministro una persona que, disponiendo del título de abogado con antigüedad de diez años y sin tener la cedula profesional, carezca de experiencia porque sin esa patente profesional no se puede desempeñar legalmente el ejercicio de la carrera.

En cuanto a la buena reputación tampoco es conveniente que se permita el acceso de personas que pudieran haber sido condenadas por delitos diferentes al robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama. Debe descalificarse a toda persona que haya sido condenada por cualquier delito, independientemente de la pena.

NOMBRAMIENTO DE MINISTROS.- El artículo 96 Constitucional adopta el sistema mixto para el nombramiento de Ministros. Corresponde al Presidente de la República someter a la consideración de la Cámara de Senadores una terna de Candidatos; por su parte, el Senado hará comparecer a las personas propuestas para que respondan directamente sobre las exigencias Constitucionales y cualidades personales. La Cámara hará el nombramiento sustentado en la aprobación del voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. Este procedimiento debe realizarse dentro de los treinta días siguientes al de la presentación de la terna ante la Cámara de Senadores y si se agota ese plazo sin resolución del Senado, ocupará el cargo de ministro la persona que de esa terna designe el Presidente de la República. Si la Cámara de

Senadores rechaza la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá a su consideración otra terna sujeta al mismo procedimiento. Pero si la segunda terna también fuere rechazada ocupará el cargo de Ministro de la Corte la persona que de esa segunda terna decida el Presidente de la República.

ARTICULO 96.- Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del imprerrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República .

En caso de que la Camara de Senadores rechase la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

LAS LICENCIAS.- Los ministros pueden solicitar licencia hasta por dos años. Si la solicitud no se excede de un mes será resuelta por la Suprema Corte de Justicia, de lo contrario debe ser concedida o negada por el Presidente de la República con la aprobación del senado, de acuerdo con el artículo 99 Constitucional; en estos casos , el Presidente de la República someterá a la consideración del Senado la terna

correspondiente para el nombramiento de un ministro interino, según lo dispone el artículo 98 Constitucional.

ARTICULO 99.- Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederá por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las Licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que exceden de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Se exceptúan los casos de los párrafos decimosexto y decimonoveno del artículo 41 de esta Constitución, en los que se estarán a lo dispuesto en dichos párrafos. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

EL RETIRO.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia pueden dejar definitivamente el cargo por tres motivos:

LA CONCLUSION DEL PERIODO.- De acuerdo con el noveno párrafo del artículo 94 Constitucional, los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, por lo que al concluir ese periodo opera el retiro independientemente la edad que tenga el juzgado federal.

LA RENUNCIA.- Solo es procedente atendiendo a causas graves que deberán calificar el Presidente de la República, y aprobar o negar el Senado, en terminos de lo ordenado por el artículo 99 Constitucional.

LA JUBILACION VOLUNTARIA.- Procede cuando el interesado solicite su retiro, siempre que reuna las condiciones de edad y antigüedad señaladas por las normas .

FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE.- La Suprema Corte de Justicia dispone de todo el territorio nacional como ambito espacial de aplicación de sus decisiones y funciona en pleno o en salas, de acuerdo a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 94 Constitucional.

LA PRESIDENCIA.- El párrafo quinto del artículo 97 Constitucional, ordena que cada cuatro años el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombre al Ministro que habrá de presidirla, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato

El Presidente de la Corte es suplido en sus faltas temporales por el resto de los Ministros numerarios, de acuerdo con el orden de su designación empezando por el más antiguo; si la ausencia excede el plazo de treinta días el pleno procederá a elegir al Ministro que lo deba sustituir, de acuerdo con lo ordenado en la ley organica.

EL PLENO.- Se compone de los once Ministros; sin embargo, puede funcionar con la presencia de siete, pero siempre bajo la responsabilidad de su Presidente. La Ley Organica del Poder Judicial de la Federación establece para cada año dos periodos ordinarios de sesiones del pleno. El primero se inicia el 2 de enero y concluye el 15 de julio; el segundo comienza el 1 de agosto y termina el 15 de diciembre. Durante los periodos ordinarios las sesiones en pleno se celebran en los dias y horas que determinen el reglamento

interior de la Corte. Puede haber sesiones extraordinarias cuando lo crea conveniente el Presidente de la Corte o lo solicite alguno de los Ministros. Las sesiones del pleno serán públicas, con excepción de los casos en que la moral o el interés público exijan privasidad.

Las soluciones del pleno se adoptan por unanimidad o mayoría de votos de los Ministros presentes quienes no podrán abstenerse de emitir su voto, salvo que tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión del asunto de que se trate.

LAS SALAS.- La Corte también funciona a través de dos salas integradas por cinco ministros cada una. El trabajo se distribuye entre las salas de acuerdo con la materia de las controversias que se someten a su consideración, de la siguiente manera: la primera conoce de asuntos penales, y civiles y la segunda de asuntos administrativos y laborales.

Los ministros que integran cada sala eligen, de entre ellos, a su Presidente que es suplido en sus faltas temporales por el resto de los ministros, siguiendo el orden de su designación. Si las faltas del Presidente de sala exceden el término de treinta días, los ministros que la integran podran elegir al Presidente sustituto.

Cada sala puede funcionar con cuatro ministros y durante los periodos de sesiones las audiencias se celebran diariamente con excepción de los sabados, los domingos y los días inhábiles. Las audiencias en las salas son públicas, salvo que las condiciones del asunto requiera su privasidad .

Las soluciones se adoptan por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes.

Si no se logra la mayoría en votación de algún asunto, la discusión en la sesión inmediata; si se mantiene la misma situación, se entenderá desechado el proyecto y el Presidente de la sala enviará el asunto a otro ministro para que elabore un nuevo proyecto. Si a pesar del nuevo proyecto no se logra la mayoría, se nombrará ponente a un Ministro de la otra sala pero si tampoco se logra la mayoría, el asunto será resultado por el pleno de la Suprema Corte.

LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.- Estos organos jurisdiccionales se compone de tres magistrados que comparten su responsabilidad en la resolución de los casos cometidos a su conocimiento .

REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO.- De acuerdo con la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, los aspirantes a Magistrados deben reunir los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento , en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 35 años, con título de licenciado en derecho legalmente expedido.

Además, deben disponer de buena conducta y tener cinco años de ejercicio profesional como mínimo .

NOMBRAMIENTOS.- Los Magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y duran en su encargo seis años al término de las cuales si fueran ratificados o promovidos, adquieren inamovilidad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 97 Constitucional. Los

nombramientos adscripciones podrán ser revisados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, unicamente para verificar que hayan sido realizados conforme a las normas que los rigen lo dispuesto por el último párrafo del artículo 100 Constitucional.

LICENCIAS.- Corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia autorizar las licencias solicitadas por los Magistrados y en su caso, el Consejo de la Judicatura Federal, nombrará a las personas que los sustituya. Si su falta es accidental, las funciones del Magistrado ausente las desempeñara el secretario correspondiente; igual solución se aplica cuando el Magistrado sea impedido a conocer de algún asunto o se excuse fundamentalmente.

RETIROS.- El nombramiento de Magistrado tiene una duración de seis años; si es reelecto para el mismo cargo o promovido, adquiriria inamovilidad y solamente podrá ser privado de su encargo por responsabilidad oficial. Por otra parte, es posible la renuncia de los Magistrados cuando acrediten una causa grave que será ponderada y resulta por el Consejo de la Judicatura Federal.

FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.- El ambito espacial de aplicación de las decisiones y mandatos que emitan los tribunales colegiados con determinadas circunscripciones territoriales denominados circuitos; comprenden diversas entidades federativas y un número específico de distritos judiciales federales.

Los Magistrados de cada tribunal nombraran a

uno de ellos como Presidente. Los asuntos que se someten al conocimiento del tribunal son asignados a cada magistrado en forma secuencial; el responsable directo de cada asunto debe presentar una ponencia o proyecto de sentencia que será sometido al pleno del tribunal para su resolución.

LA INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.- Estos tribunales también se desempeñan en el ámbito territorial denominado circuito. Se compone de un Magistrado, quién debe reunir los mismos requisitos que examinamos al referirnos a los Magistrados de los tribunales colegiados. Los titulares de estos tribunales también son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y las decisiones de estos son revisables por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto a sus ausencias, licencias y duración en el cargo se aplican las mismas reglas que operan en los titulares de los colegiados.

LA INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO.- El titular es un juez que desempeña su encargo en el ámbito jurisdiccional denominado distrito. A este juzgado también se le conoce como juez federal y debe reunir los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; mayor de 30 años y tener título de licenciado en derecho; disponer de buena conducta y tres años de ejercicio profesional, cuando menos. En términos de lo ordenado por el artículo 97 Constitucional, los jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, decisiones que también son revisables por, la Suprema Corte. Los nombramientos señalados se hacen por un periodo de seis años, al término del cual, se es reelecto o

promovido, adquirira inmovilidad.

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.- Según hemos señalado, las reformas Constitucionales vigentes a partir de 1995, que incidieron en el poder judicial federal, provocaron una profunda transformación estructural y competencial de ese órgano. La más notable innovación fué la creación del Consejo de Judicatura Federal, y el imperativo para establecer un organo equivalente en el Distrito Federal. La institución, seguramente, tuvo como inspiración la estructura de los organos judiciales de diversos países europeos, en especial de Italia y España. Sin embargo, es justo reconocer que esa Institución no era totalmente ajena al orden normativo nacional porque antes de las modificaciones Constitucionales ya disponían de entidades semejantes los poderes judiciales de los Estados de Coahuila y Sinaloa, en donde los saldos de eficacia en la función de esos Consejos, siempre fueron favorables.

NATURALEZA JURIDICA.- Atendiendo a las reglas de su organización y a las atribuciones que la Constitución asigna al Consejo de la Judicatura Federal, resulta que es una entidad formalmente jurisdiccional porque comparte la titularidad del Poder Judicial Federal con la corte, los tribunales colegiados y unitarios y los juzgados de distrito. Sin embargo, desde la perspectiva material es un organo administrativo con excepcionales funciones jurisdiccionales. Por su parte, tiene a su cargo el desarrollo de facultades de nombramiento, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, de programación del presupuesto de gasto del Poder Judicial, con excepción del correspondiente a la Suprema Corte y otras atribuciones semejantes que son de naturaleza administrativa; pero también dispone de la facultad de resolver las

controversias laborales que se suscitan entre los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y éste, excepto en las que da parte la Suprema Corte de Justicia, por ello, es válido concluir el carácter administrativo del Consejo de Judicatura Federal.

INTEGRACION.- En este rubro abordamos la composición del Consejo, los requisitos que deban satisfacer los aspirantes a Consejeros y la duración y las reglas que rigen su desempeño.

COMPOSICION.- De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 100 Constitucional, el Consejo se integra con siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia que, desde luego, también preside el Consejo; otro, Consejo debe ser un Magistrado del Tribunal Colegiado electo por insaculación; otro más será un Magistrado del tribunal unitario y el cuarto, un juez de distrito, también electo por insaculación, o sea, por el procedimiento de retirar de una urna en que aparecen las bolitas con los aspirantes, una de esas bolitas que corresponderán al futuro Consejero; por último, dos Consejeros designados por la Cámara de Senadores y el séptimo, por el Presidente de la República.

La Constitución el imperativo a cargo del Senado y del Presidente de la República se designa a personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas, cualidades que se presumen existentes en los otros Consejeros en atención a su anticidencia en la Judicatura Federal.

REQUISITOS .- El ordenamiento Constitucional

mencionado establece para aspirante a Consejero . Los mismos requisitos que operan en el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además , también opera el imperativo, consistente en que las personas nombradas hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

PERIODO DEL CARGO.- De acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 100 Constitucional, los Consejeros de la Judicatura Federal durarán cinco años en su encargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Esta medida es saludable en tanto que pretende invitar las deficiencias de un prolongado desempeño en un cargo que dispone de atribuciones tan importantes como las de nombrar a los Magistrados y Jueces Federales.

INMOVILIDAD.- Los Consejeros disponen de inmovilidad durante los cinco años de su cargo, por lo mismo no pueden ser destituidos discrecionalmente y solo podrán ser removidos de su cargo de acuerdo con las reglas que expone el párrafo quinto del artículo 100. En consecuencia, los miembros del Consejo de la judicatura federal dispone de inmunidad constitucional y son sujetos del juicio político y de la declaración de procedencia para los delitos comunes, conforme a lo preceptuado por los artículos 108, 110, 111 Constitucionales.

REGLAS PARA EL DESEMPEÑO.- De acuerdo con el

artículo 94, párrafo octavo, la remuneración que perciben los Consejeros de la judicatura federal no podrá ser disminuida durante el desempeño del cargo, mandato que pretende evitar que a través de presiones de naturaleza patrimonial se desvíe la función Constitucional de los Consejeros.

Además, tienen la obligación de desarrollar sus atribuciones con independencia e imparcialidad, por lo mismo, en ningún caso pueden aceptar ni ocupar empleo o cargo de la federación, de los Estados del Distrito Federal o de particulares, salvo aquellas actividades no remuneradas que desempeñan en asociaciones científicas, docentes, literarios o de beneficencia. Es más al concluir su encargo, durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro están impedidos de actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier procedimiento que se siga ante los órganos del poder judicial de la federación.

Las reglas mencionadas en el párrafo anterior se contiene en los artículos 100, quinto párrafo, y 101, en la inteligencia que la controverción a los mismos daría lugar al juicio político y a la distitución del Consejero.

FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.- El Consejo de la judicatura federal funciona en pleno o en comisiones, en el primer caso atiende los asuntos más relevantes como la designación, adscripción y remoción de Magistrados y jueces Federales. Las decisiones que adopte el Consejo son, en general, definitivas e inatacables, salvo las que hemos mencionado que podrán ser revisadas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, unicamente para verificar que las designaciones, adscripciones y remociones de magistrados y

jueces se lleven a cabo conforme a las normas.

3.3.- APARENTES MATICES PARLAMENTARIOS.

La Constitución contiene las siguientes características parlamentarias.

a).- El Refrendo.

Conforme al artículo 92 todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Esta participación del Secretario de Estado en el Acto del Jefe del Gobierno, necesaria para la validez de dicho acto, se conoce en la teoría Constitucional con el nombre de REFRENDO.

La interpretación del refrendo emana pues del contenido del artículo ya mencionado, que estipula requerimiento específico en los que concierne a las acciones Presidenciales y la firma de funcionarios que dependen del titular del Poder Ejecutivo.

En principio, el origen del refrendo se remonta hasta las antiguas monarquías asiáticas, como forma de dar fe de la legitimidad de la firma del monarca. En lo que respecta a nuestro país, la influencia para el establecimiento del mismo proviene de la Constitución Francesa de septiembre de 1791, así como la Carta de Cadiz, o Constitución Española de 1812. Jorge Carpizó señala: El refrendo pasó al derecho Constitucional Mexicano y no tenemos mayores antecedentes de

lo que persiguió con su establecimiento, aunque lo podemos deducir, porque a pesar de que quedo plasmado en el artículo 17 del acta Constitutiva de 1824, no hubo mayor debate sobre él. Fué José Mario Luis Mora quién solicitó que el refrendo quedara en el acta, ya que el artículo del proyecto de acta que lo consagraba había sido suspendido y este era una figura jurídica importante, porque es una salvaguardia de las leyes y una traba al Poder Ejecutivo al no poder éste expedir ordenes o decretos sin la firma del Secretario respectivo.

Por su parte Tena Ramírez considera que, en teoría, las finalidades del refrendo serían tres: "Certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del jefe del gobierno mediante la participación del secretario o ministro, indispensable para la validez de aquella actuación; trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe de Gobierno al Ministro Refrendatario".

Más adelante, el jurista advierte que ni en la Constitución, ni en la ley de Secretarios de Estado, existe disposición expresa en ese respecto, sin embargo, descarta la posibilidad de que la firma del funcionario autentifique la del Presidente por cuanto aquel firma primero que el mismo titular del Ejecutivo.

La segunda finalidad que la teoría atribuye al refrendo existe aparentemente en nuestro sistema, puesto que si conforme al artículo 92 de la Constitución el acto del Presidente carece de validez sin la firma del Secretario del ramo, parece que la actuación del primero está limitada por la necesaria intervención del segundo, pues exige para su eficacia una voluntad ajena; si esta voluntad falta, la del

Presidente no basta. La limitación que produce el refrendo es manifiesta en los regímenes parlamentarios, donde el jefe del Ejecutivo está imposibilitado para separar de su cargo al ministro que se rehúsa a estampar el refrendo, porque en el sistema parlamentario la designación y la renuncia del gabinete dependen de la mayoría que prevalezca en el parlamento y no de la voluntad del Ejecutivo. La negativa a firmar por parte del Ministro equivale en ese caso a reprobación del acto por parte del parlamento. De tal suerte, en el sistema parlamentario es instituíble la voluntad personal del ministro refrendatario.

Cosa distinta ocurre en nuestro caso: si un secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, su dimisión es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo. Es cierto que el Presidente necesita contar, para la validez de su acto, con la voluntad del Secretario del Ramo, pero no es preciso que cuente con la voluntad insustituible de determinada persona, puesto que puede a su arbitrio mudar a las personas que integran su gabinete. El refrendo, por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como en el parlamentario.

El refrendo en el sistema Presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral.

La tercera finalidad del refrendo o sea la de hacer recaer la responsabilidad en el Ministro signatario es

(44) Carpizó Jorge Ob. Cit. PP. 33, 34.

(45) Tena Ramírez Felipe Ob. Cit. P. 23.

es complemento de la anterior y ambas son propias y características del régimen parlamentario. En efecto, si en dicho régimen las funciones del Gobierno pertenecen al Gabinete, el cual no es designado a su arbitrio por el jefe del ejecutivo, imponerse como consecuencia que la responsabilidad total de las actividades gubernativas la asuma el gabinete y que el jefe del ejecutivo quede exento de toda responsabilidad.

Pues bien: la responsabilidad de que se priva al jefe del Estado se traslada mediante el referendo a los Ministros. Si el Jefe de Estado no necesitara contar con los Ministros. Su irresponsabilidad conduciría al absolutismo; de aquí la función limitadora del referendo. Por otra parte el Jefe del Estado no puede reponder por actos ajenos, como son los del Gabinete; de aquí la función del referendo, consistente en transferir la responsabilidad al Ministro refrendatario.

En el sistema Presidencial sucede lo contrario. El Presidente es responsable, Constitucionalmente y políticamente, de los actos de sus secretarios, quienes obran en nombre de aquel, y son designados libremente por el mismo.

En ningún momento ni por ningún motivo pasa la responsabilidad constitucional o política del Presidente a los secretarios. El referendo, en consecuencia, no persigue en nuestro sistema la finalidad de eximir de responsabilidad al Presidente para transferirla al refrendatario.

El referendo concretado en la firma de los funcionarios mencionados, desaparecer por innecesario y tal vez contrario al hecho de que es exclusivamente el ejecutivo,

fracción primera del artículo 89 el que tiene potestad para crear actos legislativos, en colaboración de poderes, como son los que el 92 se refiere.

Es necesario políticamente porque el secretario o quién tenga la obligación constitucional de firmar al no hacerlo tocitamente, está negándose a firmar su permanencia en el puesto, en virtud de que el Presidente conforme al 89 fracción II puede removerlo con absoluta libertad, sin requerir para ello de nadie.

Es pues una verdadera apariencia de similitud parlamentaria porque con nuestro refrendo nada se persigue; muy al contrario en el sistema parlamentario, donde si hay una finalidad de solidarizar o no en su caso primero al propio gobierno y luego después al parlamento con el contenido del refrendo.

El artículo 92 cuando dice que sin el requisito, de estar firmados por esos funcionarios, no serán obligatorios, realmente el 92 no esta diciendo nada, en virtud de la posición de quienes deben firmar. Esa posición es la del 89 fracción II, removidos libremente por el Presidente.

b).- El Artículo 29 Constitucional y el Consejo de Ministros.

(46) Tena Ramírez Felipe. Ob. Cit.

La Constitución de Queretaro dedica el capítulo primero a las garantías individuales, como parte de las conquistas democráticas y revolucionarias en lo tocante a la integridad de la persona humana. Asegurando de paso que en nuestro país "Todo individuo", sin designación de sexo, religión o nacionalidad gozará de dichas garantías; pero en todo caso, cuando la "Seguridad Nacional lo demande", estas podrán ser suspendidas temporalmente. Cuando tal situación se presenta, por decisión del Jefe del Poder Ejecutivo, se produce otro "Matiz Parlamentario", al ser requisitado el Consejo de Ministros para la firma del decreto que así lo dispusiese.

ARTICULO 29.- 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 éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga adeterminado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para 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 se puede observar, la Ley Suprema

condiciona al Jefe del Ejecutivo, para que al declarar la suspensión de garantías en primerísimo lugar el decreto respectivo cuenta con la firma; es decir, el consenso de todos los Ministros del Despacho.

Debemos precisar que además del Congreso de Ministros se debe contar con la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso de la comisión permanente.

Ante la reforma de 14 de abril de 1981, publicado en el Diario Oficial el 21 del mismo mes y en vigor al día siguiente de su publicación, se hablaba del Consejo de Ministros, ahora en virtud de dicha reforma, el 29 Constitucional expresamente incluye como Consejo de Ministros, a titulares de las Secretarías de Estado, de los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

Acaso no podrá el Presidente en la suspensión de garantías precidir de la anuencia del llamado "Consejo de Ministros", removiéndolos a todos y nombrado un nuevo equipo de secretarios, en caso de negarse a firmar, salen aquí las mismas razones expuestas en torno al referendo.

c).- El Informe Presidencial.

En principio, la idea de que el Poder Ejecutivo rinda un informe de labores ante el Poder Legislativo, se origina en Inglaterra; posteriormente pasará a Estados Unidos de América de donde es retomado por varios países.

(47) De la Serna Martínez Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1983. P. 171.

En el caso de México, la Constitución hace del informe Presidencial un mandato, el cual debe indudablemente cumplirse año tras año, además dicho informe ha adquirido cierta importancia política que lo ha convertido en un verdadero acontecimiento de la vida nacional, tanto por el contenido como para la forma que reviste.

ARTICULO 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Fué el primer Presidente Don Guadalupe Victoria quién por primera vez sentó esa base Constitucional la opción es presentar simplemente el informe escrito a darle lectura como se ha hecho siempre.

Nada tiene de parlamentario el hecho de la presencia Presidencial ante el Congreso, presentando por escrito el informe anual septembrino, que es en el inicio de las sesiones ordinarias los días primero de septiembre de cada año.

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Editorial Porrúa. México 1995.

(49) De la Serna Martínez Juan Antonio. Ob. Cit. P. 172.

Se llama matiz parlamentario por un apariencia externa con ese sistema; para que haya similitud autentica se requiere identidad en los fines.

El sistema parlamentario, el Primer Ministro y todos los Ministros no solo están bajo el dominio político del parlamento, sino que son parte del parlamento. Ahora bien Gobierno, Ministros y Parlamento tienen sus fuerzas equilibradas respectivamente, disolución del parlamento y voto de censura generalidad que complementada con el civismo inglés hacer posible un sistema de Gobierno ejemplo de libertad y democracia.

En el caso de México, el artículo 69 cuando ordena al Presidente manifieste el estado que guarda la administración pública, en nada lo sujeta al congreso, lisa y llanamente concurre e informa.

Divergen las finalidades; en el presidencialismo simple informe, en el parlamentarismo absoluta sujeción al parlamento, mediante su aprobación o reprobación, dependiendo de una y otra permanencia o no del gobierno.

El matiz parlamentario en cuestión es intrínseco de forma externa, y en rigor no puede hablarse de similitud, que implica que el matiz va intrínseco a la finalidad perseguida.

d).- Obligación de los Secretarios del Despacho de Información a las Camaras del Congreso.

El artículo 93 Constitucional establece la obligación a cargo de los secretarios de Estado, del Procurador General de la República, de los jefes de los departamentos administrativos, de los directores y administradores de los organismos descentralizados del Gobierno Federal y de los responsables de las empresas de participación estatal mayoritaria de comparecer y rendir cuentas de su gestión administrativa ante el Congreso de la Unión y ante cualquiera de sus cámaras.

ARTICULO 93.- 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, al Procurador General de la República, 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 informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concierniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si

(50) Calzada Padrón Feliciano. Ob. Cit. P. 275.
(51) De la Berna Martínez José Antonio Ob. Cit. P. 170.

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.

Si la Constitución no autoriza a las cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de los poderes. Pero en lugar del Presidente y en su representación puede concurrir el Secretario del Ramo para informar. La desaprobación de los hechos a que se refiere el informe, es reproche a la política del Presidente, aunque las razones impuestas a veces la censura se localice en la persona del Secretario; por lo tanto, el artículo 93 consagra un matiz parlamentario puramente formal.

Daniel Moreno señala que el aspecto parlamentario es solo aparente, porque ninguna consecuencia produce la aprobación o rechazo de los informes correspondientes.

Para que nos acerquemos al sistema mencionado y la similitud fuese real, se necesitaría, como ocurre en Europa, que el parlamento, al emitir su voto de confianza, o censura, tuviese consecuencias de índole política como pudiera ser, en el caso de censura, de caída del ministro y, en casos extremos de todo el gabinete.

e).- Designación del Presidente de la República por el Congreso de la Unión.

Los artículos 84 y 85 marca los procedimientos y las condiciones para que el Congreso de la Unión designe Presidente de la República.

ARTICULO 84.- Marca los procedimientos y las condiciones para que el Congreso de la Unión designe Presidente de la República.

ARTICULO 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y, concurriendo 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; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se le señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho .

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que, éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente

sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

Cuando en caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Congreso designe al que debe reemplazar. Hay algo remotamente parecido a lo que sucede cuando en el régimen parlamentario el gabinete es nombrado de acuerdo con la mayoría parlamentaria; pero es evidente que el, Jefe del Ejecutivo, designado en los términos del 84 no queda suspendido al Congreso, como el gabinete lo ésta en el régimen parlamentario.

f).- Clausura de las Sesiones del Congreso por Decisión Presidencial.

ARTICULO 66.- Cada periodo de sesiones ordinarias durante el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

El Matiz parlamentario es menos acentuado y casi se desvanece, cuando las camaras no se ponen de acuerdo en la fecha en que clausurará sus sesiones ordinarias, el artículo en cuestión dispone que el Presidente de la República fijará la fecha de clausura; con criterio sutil podría decirse que ello equivale a disolución del Congreso por el ejecutivo , pero claro se ve que dicha disolución nada tiene que ver con la autorización parlamentaria en el sistema , como suprema apelación a los comisos , en caso de pugna del Ejecutivo con el parlamento.

CONCLUSIONES

- 1.- El Ejecutivo se divide en dos titulares: El Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en un sistema parlamentario.
- 2.- El Gobierno es un Cuerpo Colectivo.
- 3.- El nombramiento del Jefe de Gobierno depende de los ciudadanos porque a través del voto determinan al partido mayoritario en la cámara baja cuyo líder asume la jefatura del gabinete.
- 4.- El Jefe de Gobierno o primer ministro nombra a los miembros de su gabinete y que generalmente son miembros de la cámara de los comunes.
- 5.- En el sistema presidencial la titularidad del ejecutivo es unipersonal y quién la asume, el Presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos, y demás es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- 6.- El Presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un periodo determinado, y responde ante la constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.

- 7.- El sistema Presidencial, el Presidente no puede disolver al Congreso, como sucede en un sistema parlamentario.
- 8.- El Presidente de la República es el único titular del órgano ejecutivo, desempeña su encargo por un periodo determinado de tiempo. Es electo directamente por los ciudadanos, nombra y despide libremente a sus inmediatos colaboradores, y políticamente es el único responsable ante la constitución.
- 9.- Dentro de un sistema Presidencial, existen algunos matices parlamentarios, entendiendose como matiz, aspectos que pudieran semejarse al sistema parlamentario, pero sin que aquel pierda su esencia y características propias.
- 10.- Se considera matiz por una semejanza con el sistema parlamentario, en todos aquellos actos del ejecutivo que de una u otra forma están condicionados para su realización, ya va a la aprobación, autorización o ratificación del Congreso de la Unión, por una de sus camaras o por la comisión permanente, según el caso. Como ocurrio en un sistema parlamentario, en que los actos del Rey o Presidente están condicionados a la voluntad del parlamento.

11.-

El hecho que el Jefe del Ejecutivo, como los Secretarios de Despacho, deben concurrir ante el Congreso de la Unión para informar, sobre el Estado que guarda la administración pública, es una de las formas que el Congreso puede, vigilar la marcha de dicha administración, como ocurre en el sistema parlamentario.

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

BISCARETTI RUFFIA, Paulo. Derecho Constitucional. Editorial Tecno, S.A. Madrid España 1973.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa, Primera Edición 1973.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. Treceava Edición.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla México.

DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado México UNAM 1975.

DE LA SERNA MARTINEZ, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México. 1983

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Uriel. Barcelona España

GAMAS TORRUCO, José Regimenes Parlamentarios de Gobierno. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México 1976.

GARZON, Luis Eduardo y Soto Alejandra. El Constitucionalismo en México. Cuaderno de Capacitación. Política F.J.R. 1987.

HAURIO, Andre. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Ariel, impreso en España de la Edición Castellana. Para España y América 1971.

LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Regimén Editorial Continental S.A. México 1959 Quinta Edición Revisada y Anotada.

LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Cía Editorial Continental S.A. de C.V. México Quinta Edición.

MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa Doceava Edición, México 1993.

MOTO SALAZAR, Efrain. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa. Vigésima Novena Edición México 1983.

ORTIZ RAMIREZ, Serafín Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura T.G. S.A. México D.F. 1961.

RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional UNAM. México D.F. 1978.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho
Constitucional. Editorial Porrúa. Primera Edición México 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional
Mexicano. Editorial Porrúa. S.A. Vigésima Novena Edición.