



419
21

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARACÓN**

**"NECESIDAD DE IMPLANTAR UN NUEVO SISTEMA
PARLAMENTARIO EN MÉXICO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

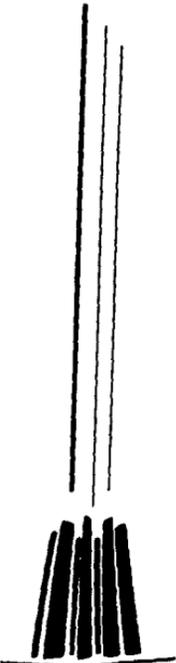
P R E S E N T A:

BLANCA LAURA RIVERO BANDA

A S E S O R D E T E S I S:

L I C. P E D R O L Ó P E Z J U Á R E Z

M É X I C O 1 9 9 7.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A MI HIJA

Porque es la que día a día me da nuevas y múltiples alegrías; porque es el regalo más grande y bello que me ha dado la vida y porque por ella y para ella son todos mis triunfos.

***TE QUIERO MUCHO
LIZETTITA.***

A MI MADRE

Por su infinito amor y apoyo en momentos tan difíciles y porque me ha hecho reflexionar en diversos aspectos de mi vida, siendo un pilar importante tanto en lo personal como en lo profesional.

***GRACIAS MAMITA
POR HABERME DADO
LA VIDA.***

A MI ABUELITA

Quien con tanto amor ha guiado mis pasos desde la niñez, en todo momento me escucha y no juzga y tiene siempre en su rostro un gesto de bondad y ternura.

***TE QUIERO MUCHO
ABUELITA.***

**CON PROFUNDO RESPETO Y CARIÑO
A MI PADRINO**

Por su infinito amor y apoyo, ejemplo de superación y rectitud en mi vida y porque el hecho de creer en mí es motivo suficiente para no defraudarlo jamás.

**MUCHAS GRACIAS
TIO.**

A MI MADRINA

Porque a muy temprana edad me enseñaste el camino del bien, siendo tus consejos el mejor de los regalos.

**MUCHAS GRACIAS
TIA.**

A MI PRIMA

Porque su cariño y apoyo han sido incondicionales e infinitos; porque su sencillez y honestidad son mi mejor ejemplo a seguir; por su profesionalismo y por haberme ayudado en la culminación de este trabajo.

**TE QUIERO MUCHO
DELITA.**

***A MI ASESOR,
LIC. PEDRO LÓPEZ JUÁREZ***

Por su sabiduría, dedicación y talento, tanto en la docencia como en la abogacía y por ser el ejemplo a seguir en mi vida profesional. Gracias le doy por el tiempo y apoyo que me brindó en la realización de este trabajo.

A MI NOVIO

Porque simplemente el gran amor que nos une es la felicidad de mi vida; gracias te doy por tu infinito apoyo y amor, por tu fidelidad y honestidad; pido a Dios nunca me faltes.

TE AMO PEDRO.

A MIS TIOS

Porque desde mi niñez participaron en mi formación y siempre me han brindado su cariño desinteresado. A todos ellos, gracias por creer en mí.

LOS QUIERO MUCHO.

DE UNA MANERA MUY ESPECIAL PARA

MI TIA

Alicia, la que en momentos tan difíciles me brindó su ayuda desinteresada y porque gracias a ella logré concluir mis estudios.

MI TIO

Carlos, por haber cultivado en mí el amor por el estudio; por haberme brindado sus conocimientos y su tiempo durante mi niñez; por haber contribuido en la formación de mis valores.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por ser la máxima casa de estudios en México y haberme permitido ser parte de ella; al caminar en sus aulas proyecté mis anhelos y crecí gracias a la formación académica de todos sus docentes. De ellos recibí innumerables enseñanzas y consejos los cuales el tiempo no borrará. A cada uno de ellos mil gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	V
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO REGÍMENES DE TIPO PARLAMENTARIO

	<i>Pág.</i>
1. LOS REGÍMENES DE TIPO CONTINENTAL.....	1
1.1 SISTEMA PARLAMENTARIO MAYORITARIO.....	1
1.2 SISTEMA PARLAMENTARIO NO MAYORITARIO.....	1
1.3 LOS REGÍMENES SEMIPRESIDENCIALES.....	1
1.3.1 LAS FORMAS DEL REGIMEN SEMIPRESIDENCIAL.....	2
1.3.2 LAS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE.....	2
2. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE GRAN BRETAÑA.....	3
2.1 ANTECEDENTES: EL NACIMIENTO DEL MODELO PARLAMENTARIO.....	3
A) LA ASAMBLEA DE ESTADO.....	4
B) EL PARLAMENTO BRITÁNICO.....	4
2.2 EL RÉGIMEN BRITÁNICO ACTUAL.....	5
2.2.1 LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO.....	6
A) EL GABINETE.....	7
B) LA CORONA.....	10
2.2.2 LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO.....	12
A) LA CÁMARA DE LOS COMUNES.....	13
B) LA CÁMARA DE LOS LORES.....	14
FACULTADES DEL PARLAMENTO.....	15
A) FACULTADES DE LA CORONA.....	15
B) FACULTADES DE LAS CÁMARAS.....	16
2.2.3 PROCESO LEGISLATIVO.....	16
A) Proposición o iniciativa legislativa.....	16
B) Discusión y aprobación de las leyes.....	16
2.2.4 LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO.....	18
2.2.5 LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	19
3. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE CANADA.....	20
3.1 LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.....	20
3.2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	21
4. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE AUSTRALIA.....	22
4.1 LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.....	22
4.2 LOS PARTIDOS Y LA VIDA POLÍTICA.....	23
4.3 EL SISTEMA ELECTORAL AUSTRALIANO.....	23

ÍNDICE

a). EL SISTEMA DEL "VOTO PREFERENTE".....	23
b). EL SISTEMA PROPORCIONAL CON "VOTO TRANSFERIBLE".....	24
5. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE LA INDIA.....	24
5.1 EL FEDERALISMO.....	24
5.2 LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.....	25
5.3 LA VIDA POLÍTICA.....	26
6. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE JAPÓN.....	26
6.1 LAS INSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS.....	26
6.2 EL SISTEMA ELECTORAL JAPONÉS.....	27
6.3 LA VIDA POLÍTICA JAPONESA.....	27
7. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE MÉXICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	28
7.1 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.....	29
8. EL ACTUAL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL FRANCÉS.....	30
8.1 LA ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.....	30
8.2 LOS GOBERNANTES.....	31
8.3 LOS CONTRAPESOS: EL PARLAMENTO Y LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y CONSULTIVOS.....	33

CAPÍTULO SEGUNDO
CRÍTICA AL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

1. EL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	34
1.1 EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL CLÁSICO.....	34
1.2 DEFINICIÓN DE SISTEMA PRESIDENCIAL.....	34
2. PREEMINENCIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO.35	35
2.1 INTRODUCCIÓN.....	35
2.2 EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.....	35
2.3 PRINCIPALES FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO.....	36
A) FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE ESTADO.....	37
B) FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL COMO JEFE DE GOBIERNO.....	39
3. INEFICIENCIA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	42
3.1 ANTECEDENTES.....	42
3.2 INEFICIENCIA DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.....	45
- LA INICIATIVA LEGISLATIVA.....	45
- EL VETO.....	46
- PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY.....	47
- FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR.....	48
3.3 INEFICIENCIA PRÁCTICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE	

ÍNDICE

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DERIVADA DEL SISTEMA POLÍTICO.....	53
3.4 INEFICIENCIA PRÁCTICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DERIVADA DE LA CONFORMACIÓN DEL PROPIO CONGRESO.....	56
a). LA CÁMARA DE SENADORES.....	57
b). LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	57
c). LA COMISIÓN PERMANENTE.....	58
d). EL CONGRESO GENERAL.....	58
4. EL PODER JUDICIAL FEDERAL EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES.(CONTEXTO JURIDICO).....	59
4.1 INTRODUCCION.....	59
4.2 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	59
4.3 EL TRIBUNAL ELECTORAL.....	64
4.4 LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.....	65
4.5 LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.....	66
4.6 JUZGADOS DE DISTRITO.....	67
4.7 EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	68
4.8 LA SUPUESTA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.....	73
A) LA DESIGNACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	74
B) LA ESTABILIDAD DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE.....	74
C) LA REMUNERACIÓN DE LOS MINISTROS.....	75
D) LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE....	76
E) LA AUTORIDAD DE LOS MINISTROS DE LA CORTE.....	77

CAPÍTULO TERCERO ***FUNCIONAMIENTO E INTEGRACIÓN DEL NUEVO SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO***

1. CONFORMACIÓN DEL NUEVO SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO.....	79
1.1 EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	80
a). INTEGRACIÓN.....	81
b). FACULTADES.....	81
c). OBLIGACIONES.....	82
1.2 LA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO MEXICANO.....	82
a). EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA COMO JEFE DEL ESTADO.....	82
b). ORGANOS AUXILIARES DEL JEFE DEL ESTADO.....	83

ÍNDICE

c). FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN DEL ESTADO.....	84
d). OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE.....	85
DE ESTADO.....	85
1.3 EL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO.....	85
a). LA ASAMBLEA ESTATAL: INTEGRACIÓN Y FACULTADES.....	86
b). LA ASAMBLEA POPULAR: INTEGRACIÓN Y FACULTADES.....	87
2. EL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO COMO	
CONTROLADOR DE LOS ACTOS DEL JEFE DE GOBIERNO	
Y JEFE DEL ESTADO.....	89
2.1 COMISIONES ESPECIALES INVESTIGADORAS.....	89
2.2 CONTROL PRESUPUESTARIO POR EL PODER PARLAMENTARIO	
REPRESENTATIVO.....	91
2.3 RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES DEL EJECUTIVO FEDERAL Y SUS	
COLABORADORES FRENTE AL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO	93
3. LA CREACIÓN DE LEYES COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL	
PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO.....	94
3.1 LA INICIATIVA LEGISLATIVA.....	95
3.2 EL PROCESO DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY.....	95
3.3 LA PUBLICACIÓN DE LA LEY.....	96
4. NUEVA DIVISIÓN DE PODERES EN EL SISTEMA	
CONSTITUCIONAL MEXICANO.....	96
4.1 COLABORACIÓN DE PODERES.....	97
5. COEXISTENCIA DEL NUEVO SISTEMA PARLAMENTARIO	
EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.....	98
CONCLUSIONES.....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	103

INTRODUCCIÓN

Me resulta particularmente satisfactorio iniciar la investigación y desarrollo del presente tema de tesis, por considerarlo trascendente no sólo a nivel nacional, sino a nivel internacional.

Las reformas constitucionales hechas en los últimos años, persiguen el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Federal, provocando un gran impacto en el actual presidencialismo mexicano. Todo ello implica una concentración de recursos técnicos y financieros en dicho poder, específicamente en el presidente de la República, y con ello, en un solo individuo, lo que se traduce en una preeminencia sobre los otros dos órganos del Estado, a saber, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, y en un debilitamiento en relación con los poderes estatales y municipales; así, el Ejecutivo Federal como institución, es la pieza clave del sistema político mexicano.

Debido a lo anterior, y en virtud de que el presente y el futuro de toda una nación lo decide una sola persona, para mí resulta de particular interés el fortalecimiento de la democracia en nuestro país; lo que no sería posible sin la reestructuración del Poder Legislativo, lo que aunado a la celebración periódica y eficaz de elecciones, con el fortalecimiento y presencia de los partidos políticos y el sufragio universal directo, constituyen el sustento que da vida al proceso democrático nacional.

Lo anterior sólo se logrará con la implantación de un nuevo sistema político constitucional en nuestro país, similar al parlamentario o parlamentarista, en donde exista equilibrio entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, así como un mayor respeto a la voluntad mayoritaria, pero garantizando la participación de grupos minoritarios en todo el proceso democrático.

Todo ello me hizo concebir la idea de un cambio en nuestro sistema constitucional de gobierno, que pueda lograr un desarrollo distinto y equitativo en los campos jurídico, social y económico

Considerando lo expuesto, propongo una reforma institucional-funcional, "parlamentizando" el tradicional presidencialismo, no sin antes analizar las deficiencias funcionales del actual sistema político mexicano. Dicha reforma se hará en aspectos tanto jurídicos como políticos, pues se pretende cambiar la integración de los órganos representativos, sus facultades y funcionamiento; mejorar las relaciones entre los poderes públicos federales y lograr así una verdadera colaboración e independencia de los mismos

El presente trabajo de investigación se compone de tres capítulos. En el primero de ellos analizaré algunos países que tienen regímenes de tipo parlamentario, arraigado de una manera considerable; incluso se estudia el caso de México bajo la experiencia que vivió con un sistema de ese tipo. En el segundo capítulo, se hará una crítica al sistema presidencial mexicano actual; con esa crítica se pretende demostrar la ineficacia de nuestro sistema político y la necesidad de proyectar un cambio que permita la participación directa del parlamento en la toma de decisiones políticas, por ser éste el único órgano representativo de la voluntad popular. Finalmente, en el último capítulo se contiene la propuesta de reforma al sistema constitucional, para dar paso así al nuevo sistema parlamentario mexicano, que tendrá sus rasgos particulares de acuerdo con las necesidades político-jurídicas de nuestro país.

Hago votos para que los esfuerzos realizados en el presente trabajo tengan los mejores resultados y en un futuro se puedan ver proyectados.

CAPÍTULO PRIMERO

REGÍMENES DE TIPO PARLAMENTARIO

1. LOS RÉGIMENES DE TIPO CONTINENTAL

Podemos afirmar que los Estados de Europa occidental han adoptado instituciones políticas imitadas a las de Gran Bretaña, con excepción de algunas naciones en vías de desarrollo (España, Portugal, Grecia). Pero no han adoptado el sistema electoral inglés (mayoritario a una sola vuelta), lo cual les ha impedido llegar a un bipartidismo; así, puede decirse que se han caracterizado por un multipartidismo, incluyendo aquí una nación no europea, pero con el mismo modelo, a saber, el régimen japonés.

Los regímenes de tipo continental son muy variados y se les puede clasificar, según la organización de los poderes públicos, en regímenes parlamentarios propiamente dichos y regímenes semipresidenciales. También se pueden clasificar según las variedades del multipartidismo, con lo cual podemos distinguir: 1º los regímenes bipartidistas; 2º los regímenes de multipartidismo moderado; 3º los regímenes de multipartidismo puro y simple.

Combinando ambos criterios de clasificación, distinguimos el sistema parlamentario mayoritario y el no mayoritario, así como los sistemas semipresidenciales.

1.1 SISTEMA PARLAMENTARIO MAYORITARIO.

Dentro del régimen parlamentario mayoritario, encontramos a Gran Bretaña, Canadá y Australia como ejemplos clásicos. Este sistema es una variedad del régimen parlamentario, en el cual el gobierno tiene asegurada una mayoría estable en el Parlamento, de modo que dura normalmente toda la legislatura.

1.2 SISTEMA PARLAMENTARIO NO MAYORITARIO.

En los regímenes parlamentarios no mayoritarios, el gobierno no dispone en el Parlamento de una mayoría estable y homogénea, pues está a merced de un voto de censura. Estos regímenes corresponden a un multipartidismo. Dentro de este sistema se encuentra Japón que a pesar de que el Partido Liberal Demócrata posea la mayoría absoluta en el Parlamento, se trata de un partido dividido, lo cual no garantiza una mayoría homogénea y estable; así como la India, en la que existe un pluripartidismo aunque con predominio absoluto de un partido sobre los demás.

1.3 LOS RÉGIMENES SEMIPRESIDENCIALES.

Este régimen, establecido principalmente en Francia, se caracteriza por la elección del presidente de la República a través del sufragio universal, sin suprimir el marco parlamentario. En este sistema se da un tipo original de relaciones Parlamento-gobierno, que podría llamarse "régimen semipresidencial".

El régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de régimen presidencial - por lo que considero que no debería llamarse como tal sino semiparlamentario-.

El Ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un gabinete que tiene a su cabeza un jefe de gobierno. El gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento. El Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento.

Su rasgo esencial se refiere a la elección del jefe del Estado. En vez de tratarse de un monarca hereditario, o de un presidente electo por parlamentarios o por notables, se trata de un presidente electo por sufragio universal, como en un sistema de tipo presidencial.

De esta manera, el presidente de la República electo por sufragio universal tiene prerrogativas jurídicas mayores que las de un jefe de Estado parlamentario; pero que no constituyen lo esencial de los poderes presidenciales. La diferencia fundamental es que la elección por sufragio universal convierte al Jefe del Estado en un representante del pueblo, que se encuentra colocado al mismo nivel que el Parlamento y por encima del primer ministro y de los ministros, así como también puede él mismo ejercer efectivamente sus poderes constitucionales y convertirse en el órgano esencial del gobierno.

1.3.1 LAS FORMAS DEL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL. Son raros los casos con esta forma de gobierno, pero podemos mencionar a Francia y Finlandia que conocen una experiencia más larga.

Confrontando el régimen semipresidencial con las diversas formas del parlamentario, tenemos que aquél coincide con un parlamentarismo mayoritario, puesto que el Parlamento tiene una mayoría estable y homogénea de la cual el presidente es líder supremo. El sistema semipresidencial se orienta hacia un parlamentarismo mayoritario, ya que con la elección del presidente se fusionan los partidos en dos coaliciones, orientando hacia un juego dualista.

En este tipo de sistemas el gobierno se confía a un gabinete, formado por un primer ministro y sus ministros.

1.3.2 LAS PREROGATIVAS CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE. Las prerrogativas del jefe del Estado en las constituciones semipresidenciales, son:

1. El nombramiento del primer ministro.
2. El cese del primer ministro.
3. Disolución de la asamblea nacional
4. Iniciativa legislativa.
5. Veto legislativo.
6. Recurso al referéndum .
7. Recurso de inconstitucionalidad.

8. Poder reglamentario.
9. Nombramiento de funcionarios.
10. Control de la administración.
11. Poder diplomático.

Cabe aclarar que, en la realidad, no todos los países con un sistema político semipresidencial se apegan a sus normas constitucionales, existiendo así una gran diferencia entre lo previsto en las normas y la práctica.

A continuación, y de acuerdo con los anteriores criterios de clasificación, en este primer capítulo comenzaremos por explicar los regímenes políticos de Gran Bretaña, Canadá y Australia, como ejemplos clásicos de sistemas parlamentarios de tipo mayoritario.

Posteriormente, haremos referencia al sistema político de la India, como ejemplo de un parlamentarismo no mayoritario, aunque con un pluripartidismo moderado, ya que existe el predominio absoluto de un partido sobre los demás. Se analiza también a Japón como un régimen político parlamentario no mayoritario o pluripartidista, cada uno con sus peculiaridades.

Repasaremos, además, el antecedente del sistema parlamentario en México, concretándonos a la Constitución de 1857 y, por último, explicaremos el actual sistema político francés, como ejemplo clásico de un sistema semipresidencial.

2. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE GRAN BRETAÑA

El sistema político británico es importante para la ciencia política por varias razones. En el terreno teórico, ha sido, y sigue siendo, el modelo de lo que se define como un sistema de gobierno de tipo parlamentario. Sin embargo, existen en él gran número de rasgos que le son propios y no forman parte de ningún modelo generalizable.

La explicación que se intenta en el desarrollo de este apartado, se refiere a la estructura y funcionamiento del actual sistema político de Gran Bretaña, pero no sin dejar de resaltar los orígenes de este sistema parlamentario.

2.1 ANTECEDENTES: EL NACIMIENTO DEL MODELO PARLAMENTARIO.

Durante largo tiempo, la producción de tipo capitalista y la burguesía son muy minoritarias en un mundo dominado por la agricultura tradicional. En el siglo XI, la burguesía obtiene libertades

municipales para el desarrollo de municipios; es decir, ciudades autónomas situadas fuera de la jurisdicción de los señores feudales. El municipio es administrado por magistrados electos directamente por sus habitantes; estos últimos no están sometidos al vasallaje ni a los censos feudales, forman milicias para defenderse contra invasores eventuales y no tienen necesidad ya de la protección de los señores feudales. Tienen sus propios tribunales para resolver litigios y sus propios impuestos para mantener los servicios públicos de la ciudad. Los municipios, aparecen así como señoríos colectivos integrados en el feudalismo.

Después de los municipios, otros antecedentes del Parlamento son la Asamblea de Estado y el Parlamento británico, los cuales se analizan a continuación.

A). LA ASAMBLEA DE ESTADO. En el siglo XIV se desarrollaron las "Asambleas de Estado" cuando la burguesía se eleva del plano municipal al nacional. Estas asambleas no son una institución nueva, sino que implican la incorporación de la burguesía a las ciudades, adoptando el nombre de Estados generales, Cortes, Dieta, Parlamento, etcétera, por lo que sirve de antecedente a este último.

Las Asambleas de Estado reclaman el balance de las finanzas para justificar demandas reales, para controlar la percepción de impuestos y para verificar las cuentas. Todo esto abre la vía al poder presupuestario y fiscal de los Parlamentos. Igualmente, acceden al control político formulando quejas.

Por otro lado, es preciso distinguir tres "estados" (en el sentido de "estados" sociales): clero, nobleza y burguesía.

Así, las elecciones se celebran por estados; los elegidos de cada uno de ellos se agrupan separadamente. La burguesía es elegida por procedimientos modernos y la inclusión de los representantes de estos señoríos colectivos que forman los municipios refuerza el sistema feudal.

Las necesidades financieras juegan un papel preponderante en la transformación de las asambleas feudales en Asambleas de estado. Las ayudas feudales deben convertirse en impuestos modernos y es preciso reclamarlos a los burgueses, clase social cuyo poder económico está en pleno auge.

B). EL PARLAMENTO BRITÁNICO. A finales del siglo XVII, las Asambleas de Estado no existen en ninguna de las grandes naciones europeas, a excepción de Inglaterra. Con esto comienza el desarrollo del Parlamento como una forma de organización jurídico-política y que poco a poco se va extendiendo a casi toda Europa occidental.

El desarrollo del modelo británico en Gran Bretaña, se debe al hecho de que una parte de la aristocracia terrateniente se incorporó a un proceso de producción de tipo capitalista. La alianza

de la burguesía y de la nobleza rural generó así el poder del Parlamento británico, lo que poco a poco fue limitando el poder del monarca.

Así, el desarrollo del Parlamento británico lo convierte en contrapeso del poder real; lo que desemboca en un régimen de "monarquía limitada". Si bien es cierto que el rey queda como jefe de Estado y de gobierno, manteniendo todos los poderes no atribuidos a otras autoridades, también es cierto el hecho de que el rey debe respetar la autonomía de los jueces y las prerrogativas de las Cámaras. Estas acuerdan créditos y deliberan sobre asuntos públicos y, además, votan proposiciones del rey, entre otras facultades. Posteriormente, los diputados organizados en comisiones dan a sus peticiones la forma de proyectos redactados, para después ser promulgados, aunque la Corona puede negarse a sancionarlos; en el siglo XVIII se renuncia a esta prerrogativa real y, desde entonces, el Parlamento tiene el poder legislativo.

Otra forma de evolución del Parlamento, consiste en sustituir al rey por otro órgano gubernamental que ejerza el poder ejecutivo; por lo que la monarquía limitada se transforma en monarquía parlamentaria, donde el gobierno es dirigido por un gabinete que tiene a la cabeza un primer ministro, no manteniéndose en el poder ninguno de ellos si carecen de la confianza de las asambleas (Cámara de los Comunes), cuya supremacía se afirma por el hecho de representar a las clases que poseen el poder económico.

En los inicios del siglo XVIII, el modelo de las instituciones políticas de la democracia moderna quedó definitivamente implantado en Gran Bretaña en forma efectiva.

Es así como se originó el sistema político de Gran Bretaña y el desarrollo de las prerrogativas parlamentarias.

2. 2 EL RÉGIMEN BRITÁNICO ACTUAL

El régimen británico actual se caracteriza por un bipartidismo apoyado en el escrutinio mayoritario a una vuelta. Es un "parlamentarismo mayoritario," porque el gobierno dispone de una mayoría homogénea y estable en el Parlamento, de modo que dura normalmente lo que dura la legislatura. El conjunto de los elementos del sistema se encuentra en Gran Bretaña y en Nueva Zelanda.

El desarrollo del Parlamento británico minó de una manera progresiva las prerrogativas reales y es esta institución la que asume ahora la dirección gubernamental por intermedio de ministros responsables ante el gabinete. Podemos decir que el poder pasó de la Corona al Parlamento y de éste al gabinete.

La concepción británica del derecho es muy diferente de la concepción de Europa continental. Como Estado moderno, el origen del sistema británico se ubica en los conflictos del siglo XVII, en particular en la revolución de 1688-1689, llamada "gloriosa". Lo fundamental que aporta este periodo, es la primacía del Parlamento en el ordenamiento político. La costumbre o common law, desempeña un papel muy importante, en virtud de que la organización de los poderes públicos ingleses no figura en un texto escrito, o sea, en una Constitución, sino que se encuentra definida en una serie de leyes ordinarias, reglamentos, prácticas, costumbres y de usos, que no están codificadas, de tal forma que ninguna de estas disposiciones tiene valor constitucional, es decir, ninguna se impone al legislador.

Uno de los rasgos más característicos del sistema político británico es precisamente el no contar con una Constitución escrita o codificada y contenida en un solo documento. Por otro lado, su ley fundamental tiene como característica sobresaliente, la flexibilidad, que se puede ver en la no existencia de procedimientos especiales para su reforma. También como contrapartida de esta flexibilidad, se observa una concentración del poder y la autoridad, la cual se manifiesta en el carácter unitario de todo el sistema de gobierno (una Corona, un Parlamento, un Gabinete) y en la difusa separación de poderes entre estos tres órganos supremos del sistema político. A pesar de que Gran Bretaña no cuenta con una Constitución codificada, en la práctica, estos usos son más sólidos y más respetados que muchas disposiciones escritas.

Del conjunto de normas que componen la Constitución británica, los ingleses distinguen dos categorías: las reglas jurídicas (law), cuya violación puede ser sancionada por los jueces, y las "convenciones de la Constitución", que son simples usos políticos considerados obligatorios. Un ejemplo de "convenciones" es la obligación que tiene la Corona de elegir como primer ministro al dirigente de la mayoría.

Al respecto, cabe hacer la distinción entre reglas jurídicas y "convenciones", ya que no coinciden con la separación entre ley y costumbre, pues hay dos categorías de reglas jurídicas (law of Constitution): las leyes propiamente dichas (law), establecidas por el Parlamento, y las reglas consuetudinarias (common law), establecidas por la jurisprudencia, y que no deben confundirse con las "convenciones de la Constitución".

2.2.1 LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO.

El término "gobierno" tiene dos concepciones, una en sentido amplio y otra en sentido estricto.

En sentido amplio, el término "gobierno" guarda relación con la jefatura del Estado, es decir, designa al conjunto del aparato político, ejecutivo y legislativo, a saber, una Corona, un Primer ministro y su gabinete y un Parlamento, respectivamente

En sentido estricto, se designa por "gobierno" al conjunto de los ministros, incluyendo al Primer ministro y a su gabinete.

Ahora bien, una vez que hemos diferenciado las concepciones que sobre el término "gobierno" se presentan, estudiaremos su organización en ambos sentidos.

El gobierno británico es de estructura dualista. Se compone, por un lado, del Primer ministro y su gabinete (Poder Ejecutivo o gobierno en sentido estricto) y, por otro lado, de la Corona, que representa la jefatura del Estado. La Corona tiene muy escaso poder, en cambio, el gabinete es un elemento esencial de las instituciones políticas británicas.

A continuación nos referiremos al Primer ministro y a su gabinete, en cuanto a su organización y funcionamiento.

A). EL GABINETE.

El gabinete surge del consejo privado de la Corona. A partir del siglo XVII, ciertos miembros de este consejo, encargados por el rey para preparar los asuntos gubernamentales, tenían el hábito de reunirse sin su presencia teniendo así el poder fáctico de decisión.

ORGANIZACIÓN GENERAL DEL GABINETE. En Gran Bretaña existe una distinción entre el ministerio y el gabinete. En sentido técnico, sólo ciertos ministros forman parte del gabinete. El ministerio es muy numeroso, ya que se compone con los secretarios parlamentarios, que suman alrededor de sesenta a ochenta personas. En cambio, el gabinete es mucho más restringido, integrándose aproximadamente de veinte personas.

Forman parte del gabinete los ministros que designa el Primer ministro. Junto a éste encontramos en el gabinete al lord Canciller, al secretario de Estado y a los principales ministros. El gabinete es el centro del gobierno. Se reúne en la residencia del Primer ministro una vez a la semana o a veces hay reuniones bisemanales. Desde 1915, existe un secretario del gabinete que prepara las órdenes del día, redacta las actas de las reuniones y controla la ejecución de las decisiones del gabinete.

Sólo el primer ministro es escogido por la reina, la cual debe elegir al jefe del partido mayoritario. Los demás ministros son designados por el Primer ministro; la reina los nombra jurídicamente, pero sin intervenir realmente en su designación. Los "secretarios parlamentarios" (que se encargan de las relaciones entre un ministro y el Parlamento) ni siquiera son nombrados por la Corona.

Los ministros son miembros del Parlamento, aunque el gabinete contiene algunos personajes no parlamentarios. La mayoría pertenecen a la Cámara de los comunes; sin embargo, una disposición de 1937 prevé un máximo al respecto, lo cual quiere decir que cierto número de ministros pertenecen a la Cámara de los lores. En Gran Bretaña, los ministros sólo tienen acceso a la Cámara de la que forman parte, por ejemplo, un ministro que pertenezca a la Cámara de los lores no puede ir a defender su política a la de los comunes. Dado que sólo ésta tiene un papel político importante, los lores se ven confinados a puestos ministeriales secundarios, así las cosas, el Primer ministro no puede ser miembro de la Cámara de los lores.

Los ministros son responsables colectivamente ante el Parlamento. Sin embargo, a veces, algunos ministros pueden desolidarizarse de sus colegas, como por ejemplo en 1932, cuando un comunicado hizo saber que ciertos ministros se reservaban la libertad de votar contra las medidas propuestas por el conjunto del gobierno en materia aduanera. También existe una responsabilidad individual de cada ministro y el gabinete puede desolidarizarse de él pidiéndole la dimisión. El gabinete forma un cuerpo que asegura la dirección general de la política de acuerdo con el Parlamento, que puede obligarle a dimitir.

LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE MINISTROS. En principio, el ministerio inglés lo encabeza el Primer ministro; su función es puramente consuetudinaria y no debe confundirse con el "lord presidente del Consejo", ya que en Gran Bretaña, este último es el presidente del Consejo privado de la Corona; ayuda al primer ministro y es con frecuencia su portavoz ante la Cámara de los lores. El Primer ministro asegura a veces la dirección de otro departamento ministerial, por ejemplo, puede también ser ministro de Defensa, de Asuntos Exteriores, de Asuntos Económicos, etcétera; pero se trata de un hecho más bien raro. El Primer ministro es generalmente primer lord de la tesorería, cargo que le permite controlar el nombramiento de todos los funcionarios. La autoridad del Primer ministro sobre el gabinete es muy grande, pero se debe más a su posición de jefe del partido mayoritario que a su estatuto jurídico. Cuando la disciplina del partido gubernamental se debilita y se forman fracciones, la autoridad del primer ministro se resiente.

A continuación, se encuentran en el ministerio una serie de personajes que detentan funciones tradicionales, honoríficas unas, importantes otras. Honoríficas son las funciones de Canciller o de lord del Sello Privado; funciones técnicas, pero sin carácter político, son las que se atribuyen a magistrados, consejeros jurídicos del gobierno y encargados de representar a éste ante los tribunales. El lord Canciller preside la Cámara de los lores y desempeña el papel de un ministro de justicia.

El elemento esencial del ministerio es, evidentemente, el de los ministros propiamente dichos. Los ministros se dividen en dos categorías, a saber, los ministros en sentido estricto, que son los

que dirigen un ministerio (secretaría), y los secretarios de Estado, que son los que dirigen un office.

La distinción no corresponde a una jerarquía ni a un grado mayor o menor de importancia, sino a la fecha de creación del departamento, pues los "offices" son departamentos ministeriales antiguos, en tanto que los ministerios son los departamentos nuevos.

Anteriormente, una tercera categoría de ministerios recibía el nombre de boards (oficinas), que eran unos consejos formados por algunas personas elegidas por el rey, con el objeto de hacer respetar las costumbres y las denominaciones tradicionales. En la actualidad, esta categoría de ministerios ha desaparecido en su totalidad.

Junto a cada ministro existe habitualmente un "parliamentary secretary", que se parece un poco a los subsecretarios de Estado franceses y los ministerios más importantes tienen dos. Conviene no confundirlos con los secretarios generales de ministerio, pues los "parliamentary secretaries" son nombrados por el Primer ministro, de acuerdo con el ministerio del que dependen, aseguran la relación entre éste y el Parlamento, contestan en su nombre las cuestiones orales y, a menudo, reciben el cargo de dirigir una parte del departamento ministerial por delegación.

A partir de 1941, aparecieron los ministros de Estado, cuyo estatuto es intermedio entre los ministros y los "secretarios parlamentarios". No deben confundirse los ministros de Estado con los ministros sin cartera, es decir, los que no están encargados de un departamento administrativo pero que sin embargo realizan una tarea de coordinación.

Ahora bien, una vez que hemos hecho alusión a la organización general del gabinete, es necesario referirnos también a las funciones que éste mismo desarrolla.

FUNCIONES DEL GABINETE. Las funciones del gabinete fueron definidas formalmente en 1918 por un comité; ellas son:

- a). La determinación final de la política del gobierno.
- b). El control supremo del gobierno.
- c). La coordinación de los departamentos del gobierno.

Desde el punto de vista del sistema político, la actividad principal del gobierno se desarrolla a través del gabinete. Sin embargo, la maquinaria del gobierno incluye al menos tres elementos más, conectados de distintas maneras con la estructura central descrita, y que no se pueden dejar de mencionar; tales elementos son los organismos no departamentales, la burocracia y las estructuras de gobierno local.

Los organismos no departamentales forman un conjunto muy variado de corporaciones, consejos y comités que actúan con autonomía dentro de las líneas generales de política adoptada

por el gobierno. Se ubican en actividades culturales, sociales y económicas. Ejemplo de estos organismos son el Consejo de Artes de Gran Bretaña, el Consejo Británico, la Corporación de Desarrollo de la Mancomunidad, entre otros. Desde 1979, las actividades de este tipo de organismos han estado bajo revisión por parte del gobierno, y la tendencia actual es disminuir el número de ellos y sus funciones.

Por lo que respecta a la burocracia, sus actividades políticas son restringidas en distinto grado según su rango dentro del servicio. Como parte de la política general de reducción del gasto público del gobierno, el personal de la burocracia tiende a disminuir.

Por último, las estructuras de gobierno local realizan funciones iguales a las del gobierno central, sólo que con una reducción considerable en cuanto al número de sus empleados.

Por otro lado, el gobierno por ser elegido independientemente del Parlamento, tiene gran autonomía en la ejecución de sus actividades, las cuales incluyen, además de las mencionadas con antelación, la provisión de un gran número de servicios públicos.

En cuanto a la responsabilidad de los ministros por la ejecución de sus actividades, hay que distinguir entre la responsabilidad colectiva y la individual.

Colectivamente, los ministros son responsables por las políticas del gobierno, aun cuando individualmente no estén de acuerdo con alguna política en particular.

Individualmente, cada ministro es responsable por el funcionamiento del departamento a su cargo.

En seguida se explica todo lo relativo a la Corona como jefe de Estado.

B). LA CORONA.

Gran Bretaña ha conservado la monarquía hereditaria; progresivamente se le han restado facultades a la Corona, lo que ha provocado que la Reina de Inglaterra tenga menos influencia sobre la acción gubernamental, aunque su prestigio siga siendo infinitamente mayor.

LA TRANSMISIÓN DE LA CORONA. Los ingleses distinguen el rey (o la reina) como persona física, y la Corona, haz de poderes e institución jurídica. El acceso al trono se hace por vía hereditaria; la Corona se transmite como una propiedad privada. Las mujeres no están excluidas de la sucesión, pero en caso de un mismo grado de parentesco van después de los varones en el orden sucesorio. Se distingue entre la reina reinante, que reina por derecho propio y la reina consorte, esposa del rey. Cuando la Corona es transmitida a una reina, su marido puede recibir el título de príncipe consorte, pero esto no es automático y depende de la decisión de la reina.

El rey o la reina reinante es coronado en una ceremonia religiosa. El orden de sucesión al trono puede ser modificado por el Parlamento. Este último ha intervenido para apartar de la Corona a una rama de la familia real, los Estuardo .

LOS PODERES DE LA CORONA. En el plano jurídico, la Corona posee todavía grandes poderes. Al principio, todos los poderes del Estado estaban concentrados en el Rey. Un gran número de estos poderes pasaron al Parlamento, al gabinete, a los tribunales de justicia, a las autoridades locales, etcétera. El que la Corona no juegue un papel activo en los conflictos políticos diarios, es resultado de un desarrollo histórico en el que el Parlamento fue asumiendo el papel central en la estructura del poder a través de limitaciones cada vez mayores al poder del monarca. En el siglo XX este proceso culmina con la casi completa separación de la Corona de las funciones políticas. Sin embargo, la reina es en la actualidad el jefe del Estado. Por otro lado, dentro del sistema político existen funciones que aún son desempeñadas por la Corona. Así, la presencia del monarca es requerida para oficializar un conjunto de actos, puesto que, legalmente, es la cabeza del Poder Ejecutivo, parte integrante del Poder Legislativo y cabeza del Poder Judicial, comandante en jefe de todas las fuerzas armadas del Estado y gobernador supremo de la Iglesia de Inglaterra. Hoy sólo le quedan algunos poderes residuales que se engloban bajo el nombre de "prerrogativa real". La extensión de la "prerrogativa" puede ser reducida libremente por el Parlamento. El ejercicio de esta prerrogativa es discrecional; da lugar a la inmunidad total y absoluta para todos los actos del soberano.

La "prerrogativa" implica muchos poderes. En política interior, la facultad de nombrar cargos civiles y militares, distribuir títulos y condecoraciones, la de mandar al ejército, la de convocar, prorrogar y disolver el Parlamento, la de sancionar y promulgar las leyes, legislar para ciertas colonias y en caso de urgencia, de tomar medidas que correspondan normalmente a la competencia del Parlamento, etcétera. En materia diplomática, el derecho de declarar la guerra y acordar la paz, el derecho de concluir tratados, de reconocer a los gobiernos, etcétera. En materia judicial, la prerrogativa comporta el derecho de gracia, de autorizar la apelación, etcétera.

Esta "prerrogativa", si bien es cierto que abarca muchos poderes, sólo pertenecen a la Corona nominalmente. En la práctica, es el gabinete quien la ejerce (o el primer ministro, como en el caso de los nombramientos). La reina sólo se limita a firmar decisiones, siendo la libertad de acción del monarca británico escasa.

Con todo lo anterior, la Corona, jefatura del Estado, mas allá de su papel simbólico y ceremonial, representa aún una fuente de poder, pero más que político, su poder es psicosocial, en el aspecto de que se le ve como un poder superior a cualquier otro.

Existen otros poderes de la Corona, los cuales se ejercen como pieza integrante del Parlamento; por esta razón no es conveniente referirnos a ellos en el presente apartado

Como jefe de Estado, la Corona cuenta con un organismo amplio que lo asesora, el Consejo Privado.

EL CONSEJO PRIVADO DE LA CORONA. Existe en Gran Bretaña un organismo distinto del gabinete, el Consejo Privado, que tiene cierta vinculación con aquél. Históricamente, el gabinete surgió del consejo privado; es una de las secciones de éste, una reunión aparte de sus miembros más influyentes en una pequeña habitación (un gabinete). En la actualidad, conforman al Consejo Privado de la Corona políticos, altos funcionarios, obispos, etcétera. Se trata, en general, de personajes que el gobierno quiere honrar de modo particular, siendo vitalicio el cargo e integrándose con unos trescientos miembros cuyo título es muy preciado.

El consejo privado se reúne raramente en sesión plenaria, haciéndolo sólo para aprobar el matrimonio del soberano y para escuchar su declaración de acceso al trono. Sus funciones esenciales son de orden político, administrativo y judicial. Como **órgano político**, la función más importante es el ejercicio de la potestad reglamentaria, que tiende a desarrollarse en detrimento del Poder Legislativo. Como **órgano administrativo**, el consejo comprende varias comisiones, en las que la reina no participa y que se vinculan a los departamentos ministeriales, como por ejemplo comisión para las Universidades, para la investigación médica, para la investigación científica e industrial, etcétera. Como **órgano judicial**, el consejo privado tiene gran importancia, siendo un tribunal de apelación suprema para las colonias.

Cabe aclarar que los comités del "Consejo Privado", a pesar de que se vinculan con el ministerio o propiamente con el gabinete, no son responsables ante el Parlamento. Las funciones de este consejo privado han pasado progresivamente al gabinete en el moderno Estado británico; pero su conservación no es simbólica, porque su sentido actual reside en la separación entre jefatura de Estado y jefatura del gobierno.

Como tercer punto, hablaremos del Parlamento, institución primordial en el régimen político de Gran Bretaña.

2.2.2 EL PARLAMENTO.

El que el sistema político británico se denomine parlamentario o parlamentarista, proviene del papel central que en él juega el Parlamento.

Existen algunos principios que sustentan al Parlamento como la pieza central del sistema político inglés, en tanto que no hay otra autoridad con capacidad para dictarle normas. Estos principios son:

- 1). No hay ninguna autoridad legislativa sobre el Parlamento
- 2). Ninguna corte de justicia puede declarar inválidos los acuerdos del Parlamento.
- 3). No hay limitación alguna de las materias acerca de las cuales el Parlamento pueda legislar.
- 4). Ningún Parlamento puede comprometer a su sucesor ni ser comprometido por su antecesor.

Los anteriores principios son fundamentales para lograr la soberanía parlamentaria, que consiste en el poder legal del Parlamento para poder dictar o derogar una ley.

Antes de referirnos a las funciones del Parlamento, es necesario examinar su composición.

LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO. En sentido legal, el Parlamento está compuesto por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

Podemos afirmar que el Parlamento es el conjunto de las dos Cámaras, unidas al rey para tomar decisiones comunes, pues en teoría, para votar las leyes se requiere el acuerdo de los tres elementos, es decir, el Rey debe dar su consentimiento a los textos votados por las asambleas. Sin embargo, desde 1707, la sanción no se ha negado jamás y la intervención del Rey en materia legislativa no es más que una formalidad.

En sentido estricto, el Parlamento lo conforman solamente la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores; esta composición del Parlamento es en sentido estricto porque sólo las asambleas participan de manera activa en el proceso legislativo, función principal del Parlamento.

Desde 1911, la Cámara de los Lores ha perdido el poder de oponerse a la Cámara de los Comunes. Prácticamente, el Parlamento está constituido, en lo esencial, por la Cámara de los Comunes.

A). LA CÁMARA DE LOS COMUNES. Esta Cámara es considerada como la Cámara baja del Parlamento y es el único organismo del gobierno central generado por elección directa. La composición de esta Cámara baja por miembros de partidos políticos, es abrumadoramente bipartidista, es decir, constituida sólo por integrantes de dos partidos principales, el Conservador y el Laborista.

El centro político del sistema británico está constituido precisamente por la Cámara de los Comunes. Esto se debe, como ha quedado mencionado, a que la integración de la Cámara es por elección directa.

El gobierno se forma por los miembros del partido que tiene la mayoría de los asientos en la Cámara de los comunes. Por tradición, la reina invita al líder del partido mayoritario en la Cámara de los comunes a formar el gobierno. Entre los partidos minoritarios, el que tenga más asientos en la de los Comunes, después de los partidos mayoritarios, se convierte en la "oposición oficial"; su líder será el líder de la oposición y formará un "gabinete sombra".

El grupo parlamentario de cada partido cuenta con un jefe y sus asistentes (**Whips**) quienes, con los líderes de cada Cámara (Lord Chancelor en los lores y Speaker en los comunes), negocian las cuestiones organizativas, tales como el incluir en el orden de discusión algún tema en particular.

La Cámara de los comunes comprende seiscientos treinta diputados electos para un periodo de cinco años. Sus miembros son electos a través del sufragio universal, directo y secreto. Las mujeres gozan del derecho de sufragio activo y pasivo en la misma condición que los hombres, es decir, a partir de los veintiún años. Hasta 1948, había electores que podían votar tres veces y desde esa misma fecha sólo se puede votar una sola vez en el lugar de residencia. El candidato que tiene más votos es elegido. El control de la regularidad de las elecciones corresponde teóricamente a la Cámara, pero ésta abandonó tal facultad y la delegó en los tribunales de justicia. Desde 1911, los diputados perciben un sueldo y gozan de inmunidad e inviolabilidad.

La Cámara de los comunes elige a su presidente, el *Speaker* (orador), que goza de un inmenso prestigio y dispone de grandes poderes. de hecho, la organización de los debates depende tanto de él como de los reglamentos votados por cada asamblea. La tradición exige que el *Speaker* sea de una imparcialidad absoluta, es decir, que deje a un lado sus intereses partidistas.

Esta Cámara celebra sus sesiones de lunes a viernes. Se exige un quórum mínimo de cuarenta miembros. Cada sesión comienza con un salmo y breves oraciones; después viene el turno de las preguntas orales y posteriormente, a renglón seguido, la discusión de los proyectos de ley.

La sesión parlamentaria se abre con el discurso del trono, redactado teóricamente por la reina, aunque en la práctica lo hace el gabinete, que define el programa del gobierno. Yoclevsky nos explica que la ocasión más solemne es precisamente la apertura de cada sesión del Parlamento, que tiene lugar generalmente en octubre o noviembre de cada año. En ella, ante las dos Cámaras reunidas, la reina lee su "discurso", el cual es, en realidad, una presentación general de las políticas del gobierno en turno y las principales propuestas de ley que se incluyen en el programa de la sesión que se inaugura para ser discutidas por las Cámaras.¹ A modo de respuesta, las Cámaras emiten por votación un mensaje. El procedimiento de votación en los comunes no permite el voto de los ausentes y los votos son contados por cuatro de sus colegas.

B). LA CÁMARA DE LOS LORES. Es una de las últimas Cámaras altas aristocráticas existentes en el mundo. Su composición es muy compleja. El acceso a ella se produce por varias vías, ninguna de las cuales es la elección popular. El núcleo principal está formado por ochocientos pares hereditarios, creados por el rey (veintiuno de ellos son duques, veintisiete marqueses, ciento treinta y tres condes, noventa y tres vizcondes y quinientos veinticuatro barones). La atribución de la categoría de "par" sirve para recompensar a políticos de renombre, altos funcionarios eminentes y, en general, a personalidades que han destacado en los dominios de la vida nacional. En 1958 se crearon pares vitalicios nombrados por la Corona que, en la actualidad, suman un centenar.

Otros dos grupos mucho menos importantes, están constituidos por los nueve lores de apelación ordinarios, que son altos magistrados vitalicios, y los veintiséis lores espirituales (arzobispos,

¹ YOCELEVSKY R., Ricardo A. "El Sistema Político Británico", COLECCION GRANDES TENDENCIAS POLITICAS CONTEMPORANEAS, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Mexico, 1986, p 11

obispos, etcétera). La Cámara de los lores comprende, en conjunto, cerca de mil miembros, pero es raro que asistan más de cien a cada sesión.

En la Cámara de los lores actualmente hay seis mujeres y, en su mayoría, esta Cámara es conservadora.

Siguiendo a Yoclevzky, los lores están divididos en dos categorías principales: los "espirituales" y los "temporales". Los lores espirituales son los arzobispos y los obispos; los lores temporales se dividen, a su vez, en lores hereditarios (hombres y mujeres) que no hayan renunciado a sus títulos; lores vitalicios, cuyo título no es hereditario, y lores de "apelación", que son jueces de los tribunales superiores, los cuales son nombrados lores vitalicios y asesoran a la Cámara en el desempeño de sus funciones judiciales.²

Es conveniente aclarar, que quien hereda un título y está dispuesto a participar plenamente en la lucha política normalmente renuncia al título y al asiento en la Cámara alta, para poder postularse en las elecciones a un asiento en la Cámara de los comunes.

Al principio, los lores tenían los mismos poderes que los comunes, y para adoptar una ley se requería el acuerdo de las dos Cámaras. Desde finales del siglo XVII, los comunes consideraron que los lores no tenían derecho a modificar los proyectos de ley que contenían disposiciones financieras, en virtud del principio de que para los impuestos hacía falta el consentimiento del pueblo. A partir de 1911, los lores perdieron todo poder sobre los proyectos de ley de carácter financiero y sólo tienen ahora una facultad de veto suspensivo. Teóricamente, la competencia de los lores depende de la voluntad de los comunes a través del Speaker, pero, en la práctica, la tradición de imparcialidad del Speaker es tan sólida que no ha habido ningún incidente al respecto.

La Cámara de los lores posee un poder jurisdiccional, al constituirse como un tribunal superior de apelación. Cuando se reúne en calidad de tribunal sólo participan en la sesión los jueces de carrera, nombrados con carácter vitalicio, para ejercer así esta función jurisdiccional de los lores.

Una vez explicada la estructura del Parlamento británico, es necesario referirnos ahora a las funciones de éste.

FACULTADES DEL PARLAMENTO.

A). FACULTADES DE LA CORONA. Algunas de las funciones de la Corona en el sistema político ya han sido bosquejadas. Como parte del Parlamento, las principales funciones que desempeña el monarca son: convocar, abrir, prorrogar y disolver el Parlamento, además, como ya se ha mencionado con antelación, dar su consentimiento a las leyes aprobadas por las dos Cámaras.

Sin embargo, hay que destacar que la Corona actúa con el consejo de sus ministros en estas funciones.

² Ibid. p.9.

B). FACULTADES DE LAS CAMARAS. Como centro del sistema político británico, el poder del Parlamento reside en su capacidad para cuestionar al Ejecutivo, o sea, al Primer ministro y a su gabinete; así, el Parlamento puede obligar al gobierno a renunciar.

En sentido estricto, la función principal del Parlamento es la legislativa, la cual se lleva a cabo de la siguiente forma.

2.2.3 PROCESO LEGISLATIVO

El ejercicio del poder político en un sistema parlamentario transcurre, en gran parte, a través del proceso de formulación de leyes. En este proceso intervienen ambas asambleas.

La explicación relativa a la creación de leyes se limitará a los aspectos formales, es decir, a su proposición, discusión y aprobación de las leyes dentro del Parlamento.

A). Proposición o iniciativa legislativa. Las Cámaras británicas perdieron hace siglos el derecho de iniciativas en materia de gastos públicos. Esto significa que ningún diputado puede proponer nuevos gastos o el aumento de los ya existentes. Por otro lado, en los últimos años, existe la tendencia a la pérdida por los diputados del derecho de iniciativa legislativa. De hecho, casi todos los debates del parlamento se consagran a la discusión de proyectos de origen gubernamental; se puede afirmar que el gobierno controla los temas del debate parlamentario y sus prioridades, así como el tiempo que se destina a cada uno.

El debilitamiento de la iniciativa parlamentaria en materia legislativa se observa desde años atrás. En 1939, sólo se discutieron los proyectos de origen gubernamental. A partir de 1948, volvieron a discutirse proposiciones de ley de origen parlamentario, pero en número muy escaso. En la práctica ninguna proposición de este tipo tiene posibilidades de convertirse en ley.

B). Discusión y aprobación de las leyes. El procedimiento de discusión y aprobación de las leyes se divide en varias etapas, a saber: 1. Primera lectura, que es una formalidad; 2. Segunda lectura, que es una discusión general; 3. Discusión en comisión, donde se examinan los detalles y las enmiendas; 4. Discusión del informe de la comisión; 5. Tercera lectura, en la que el proyecto sólo se puede debatir en la forma que ha llegado a tomar después de las etapas precedentes.

1. La primera lectura es formal, porque no da lugar a una discusión del proyecto; es sólo su presentación que origina la orden para que sea impreso y publicado, y así pase a la siguiente fase.

2. En la segunda lectura, el proyecto se discute en general, es decir, el debate se concentra en sus principios y no en sus detalles.

3. Discusión en comisión. En esta etapa se realiza el trabajo minucioso del proceso legislativo, pues se proponen las enmiendas y cambios que no alteren los principios generales del proyecto. La comisión puede estar integrada por toda la Cámara.

Cabe aclarar que la discusión en comisión puede tener lugar de dos maneras: Hasta 1882, la comisión estaba formada por toda la Cámara, reunida no bajo la presidencia del Speaker, sino de un Chairman. Este procedimiento sigue en vigor para la discusión del presupuesto y para los proyectos muy importantes. A partir de 1882 se formaron comisiones restringidas, que son comisiones permanentes pero no especializadas. Se designan por las letras del alfabeto (A, B, C, etcétera) y es el Speaker quien reparte los asuntos entre ellas. Ya en 1907 los proyectos de ley (salvo los proyectos financieros) debieron ser sometidos a unas comisiones restringidas; pero en la práctica el gobierno hacía discutir por toda la Cámara los proyectos importantes. En 1945, se decidió que sólo los proyectos de excepcional importancia se someterían a la Cámara entera y que los demás irían a las comisiones restringidas permanentes.

4. Discusión del informe de la comisión. El presidente de la comisión presenta el proyecto ya enmendado para que en la presente fase se discutan tales enmiendas; jamás se discutirán las cláusulas. En seguida se pasa a la quinta etapa.

5. Tercera lectura. Aquí, el proyecto sólo se puede debatir en la forma que finalmente ha quedado; el proyecto ya terminado se envía a la Cámara revisora para el trámite correspondiente, el cual es muy parecido en ambas Cámaras.

Las enmiendas introducidas por la Cámara revisora deben recibir la aprobación de la Cámara en que se originó el proyecto. Esto puede dar lugar a desacuerdos entre las dos Cámaras, los cuales se resuelven por una comisión conjunta de ambas. Si no hay acuerdo, la Cámara de los comunes puede enviar un proyecto aprobado por ella, sin acuerdo de los lores, para el asentimiento real, después de un año. Es decir, la capacidad de la Cámara de los lores para detener un acuerdo de los comunes tiene un límite de un año. Los lores no pueden hacer lo mismo, pues su papel es de Cámara revisora únicamente. Los proyectos relacionados con finanzas pueden ser enviados para la sanción real después de un mes si los lores no los han aprobado.

No debemos olvidar, que todo proyecto de ley (Bill) requiere la aprobación de las dos Cámaras y el asentimiento real para entrar en vigencia como tal, salvo los casos anteriores, en donde puede haber desacuerdo entre las asambleas y la ley entra en vigor, aún sin el acuerdo de la Cámara de los Lores.

Además de lo anterior, diremos que existen factores para clasificar a los proyectos de ley, según algunas características.

La más general, es si la materia sobre la que se propone legislar es o no motivo de controversia. Si no lo es, la aprobación es posible que sea rápida.

Una segunda clasificación divide los proyectos de ley en públicos, privados e híbridos. Públicos son aquellos que afectan a la comunidad entera. Privados los que afectan sólo a una parte de ella, que puede ser un individuo, una compañía, un gobierno local, etcétera. Híbridos, los que son proyectos públicos, pero que afectan sólo a una parte de la comunidad.

Otra clasificación está referida a quien presenta los proyectos de ley en la Cámara. Existen así los proyectos del gobierno presentados por un ministro y los proyectos de los miembros privados, presentados por los miembros de la oposición en el Parlamento.

2.2.4 LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO.

Se cree que el Parlamento Británico es poderoso y que existe un equilibrio de poderes entre éste y el gobierno. En realidad, el Parlamento británico es débil y el bipartidismo establece una concentración de poderes en beneficio del gobierno, que caracteriza el "parlamentarismo mayoritario".

Este equilibrio de los poderes se ve favorecido, aparentemente, por la división del Parlamento en dos Cámaras; división que evita los excesos posibles de una Cámara única. De este modo, el bicameralismo es considerado como uno de los elementos importantes del sistema.

La realidad es muy diferente. El bicameralismo no es más que una fachada en Gran Bretaña; los lores pueden dar consejos a los comunes, pero éstos no están obligados a seguirlos. El gabinete británico no tiene que temer un voto de censura, ya que está formado por miembros de un partido que dispone de la mayoría absoluta.

En realidad, el Parlamento y el Primer ministro con su gabinete no son más que apariencias externas. Bajo este caparazón se encuentran los dos partidos esenciales: laborista y conservador. Sin embargo, nunca han estado solos, ya que los miembros del partido liberal han conservado siempre su organización y diputados. Desde 1935, los partidos de segundo orden no han logrado impedir que los conservadores o los laboristas obtuvieran la mayoría absoluta.

Así, uno de los grandes partidos políticos concentra en sus manos todas las riendas de un poder. Le pertenece todo el gabinete y la mayoría del Parlamento. Frente a él, el partido de la oposición está fuertemente atrincherado en el Parlamento, donde puede expresar su opinión, pero no hacer fracasar las decisiones tomadas por el partido que está en el poder, puesto que representa una minoría. La responsabilidad política del gabinete dura toda la legislatura y su permanencia está asegurada por una mayoría estable y homogénea.

El Parlamento puede obligar al gobierno a renunciar, o bien, rechazar alguna propuesta del gobierno. Asimismo, la renuncia del gobierno puede ser forzada por la negativa del Parlamento a aprobar los fondos necesarios para el financiamiento de la administración pública. Las formas normales de control de la actividad del gobierno por parte del Parlamento incluyen otros mecanismos que permiten en la Cámara el debate público de las acciones del gobierno. Los

mecanismos son: 1. Tiempo para preguntas, durante el cual los ministros deben estar dispuestos a responder preguntas de los miembros del Parlamento en las sesiones de las Cámaras; 2. Los miembros del Parlamento tienen derecho a exponer problemas de sus circunscripciones o de interés público general. Cualquier miembro de esta institución puede proponer un tema que requiere consideración urgente; 3. La oposición dispone de diecinueve días en cada sesión, durante los cuales ella propone los temas a ser debatidos; 4. Los debates periódicos para aprobar la asignación de fondos a la Corona, son también ocasión para que los miembros del Parlamento ejerzan su derecho a presentar quejas acerca de asuntos que puedan ser de la responsabilidad de cualquier ministro. Estas son las características del "parlamentarismo mayoritario".

Por su parte, el partido minoritario no teme las vejaciones o persecuciones de la mayoría, pues ninguno de sus miembros será jamás perseguido por sus discursos o votos. Pero esta garantía no se encuentra en las instituciones británicas sino en el sentimiento profundo de libertad que anima al pueblo inglés y que reprobaba la violación de los derechos minoritarios.

Tal como se explicó, en las relaciones Parlamento - Gobierno existe claramente la permanencia de un sistema bipartidista abrumadoramente dominante. El funcionamiento del Parlamento, la constitución del gobierno y de la oposición oficiales, así como las relaciones entre ellos, suponen para su desarrollo eficiente un sistema bipartidista en muchos aspectos. Todo esto hace necesario explicar, aunque sea someramente, la evolución e importancia de los partidos políticos en el régimen constitucional de Gran Bretaña.

2.2.5 LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

A partir del siglo XVIII, los partidos políticos constituyen una pieza central del sistema, siendo los dominantes, hasta comienzos del siglo XX, los conservadores y los liberales. La crisis y divisiones de los liberales, después de la Primera Guerra Mundial, y el fortalecimiento de los laboristas a partir del apoyo que reciben de los sindicatos, determinaron la decadencia del primero y el ascenso del segundo, de modo que a partir de la Segunda Guerra Mundial, el sistema bipartidista se centra en conservadores y laboristas.

El desarrollo del partido laborista a partir de 1906, rompió el bipartidismo tradicional que enfrentaba a conservadores y liberales. A partir de 1922, el partido laborista se convirtió en el segundo partido más importante, entrándose, hasta 1935, en un periodo de tripartidismo. En las elecciones de 1923 y 1929, ningún partido obtuvo la mayoría y hubo que constituir gobiernos de coalición. Se recurrió a frecuentes disoluciones y Gran Bretaña conoció una inestabilidad parlamentaria y un debilitamiento de la autoridad gubernamental. Además, se registraron grandes anomalías en la representación.

Pese a todo, Gran Bretaña conservó su régimen electoral mayoritario a una sola vuelta, lo que llevó a la eliminación progresiva del Partido Liberal. A partir de 1935, el Partido Liberal dejó de

contar. Hoy cuenta con menos del 5% de los escaños y está prácticamente eliminado. Ha nacido, entonces, un nuevo bipartidismo, que opone a conservadores y laboristas.

El partido laborista, creado en 1900, se formó, en principio, por intermedio de los sindicatos; a partir de 1918, admitió adhesiones individuales; en la actualidad cuenta con un millón de afiliados individuales y cinco millones de afiliados por intermedio de los sindicatos.

La fuerte organización de los partidos políticos británicos es el elemento esencial del régimen inglés. La solidez del gabinete se debe no sólo a que su partido dispone de la mayoría absoluta, sino también a que una disciplina de voto riguroso obliga a los diputados a alinearse detrás de las directrices del líder; es la autoridad del líder sobre el partido.

3. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE CANADÁ

Canadá es una federación de "provincias" que son, en realidad, Estados. Pero, a diferencia de los Estados Unidos, las provincias sólo tienen los derechos que les reconoce expresamente la Constitución federal; en caso de silencio de ésta, la competencia pertenece a la Federación. Cada provincia es gobernada mediante un sistema parlamentario: un "lugarteniente-gobernador", nombrado por el gobernador general del dominio quien, por determinación del gobierno federal, hace las veces de jefe de Estado; el gobierno está en manos de un gabinete responsable ante el Parlamento; a su vez, el Parlamento está formado por una asamblea única elegida por sufragio universal (en Quebec, sin embargo, el Parlamento es bicameral: existe una Cámara de diputados elegida por el pueblo y un Senado nombrado por el lugarteniente-gobernador).

3.1 LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.

Esta organización está directamente imitada de Gran Bretaña, pues existen la Corona, el Ejecutivo y el Parlamento como máximas instituciones políticas.

La Corona está representada por un gobernador general, nombrado por ella. La reina es reina del Canadá, y el gobernador general la representa; es un virrey. El gobernador puede ser canadiense o súbdito británico y, de hecho, este gobernador es nombrado por sugerencia del gabinete.

En Canadá, la presencia del monarca es requerida para oficializar un conjunto de actos, en virtud de que, legalmente, es jefe del Estado. Así, dentro del sistema político canadiense, existen una serie de facultades del monarca de mucha importancia como son la facultad de nombrar cargos civiles y militares, otorgar títulos y condecoraciones, mandar al ejército, convocar y disolver al Parlamento, sancionar y promulgar las leyes, declarar la guerra y acordar la paz, concluir tratados internacionales, reconocer gobiernos, etcétera.

Por su parte, el Poder Ejecutivo se compone del Primer Ministro y unos ministros responsables ante el Parlamento; el Primer Ministro es designado por el gobernador, pero es, al igual que en Gran Bretaña, el líder del partido mayoritario. Como función principal del Primer Ministro y su gabinete encontramos la determinación final de la política gubernamental, lo que implica, lógicamente, que dicho poder tenga el control supremo del gobierno.

El Parlamento está formado por dos Cámaras; la Cámara de los comunes, compuesta por doscientos sesenta y cinco miembros, y un Senado formado por ciento dos miembros, nombrados con carácter vitalicio por el gobernador general.

Por lo que respecta a la Cámara de los Senadores, es conveniente aclarar que para ser Senador se requiere tener treinta años y ser propietario de bienes con una renta anual no inferior a cuatro mil dólares canadienses. El Senado es, por consiguiente, una Cámara "capitalista" o elitista y conservadora. Las provincias no están representadas por igual en el Senado canadiense; Quebec, por ejemplo, tiene veinticuatro Senadores, al igual que Ontario; las demás provincias diez o cuatro según su importancia. Teóricamente, las dos Cámaras tienen los mismos poderes, aunque las medidas financieras deben someterse antes a la Cámara de los comunes, ya que, al igual que en el régimen británico, esta facultad deviene por el hecho de que los miembros de esta última son electos de manera directa.

Canadá tiene un Tribunal Supremo formado por nueve jueces que, al igual que en los Estados Unidos, es competente en materia de control de la constitucionalidad de las leyes. Pero esta competencia es menos extensa, porque sólo se refiere, esencialmente, a las dificultades de interpretación de la Constitución, en lo relativo a las relaciones entre la Federación y las provincias o las relaciones entre provincias.

3.2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En Canadá existen dos grandes partidos tradicionales: los liberales y los conservadores. Los primeros gobernaron de 1935 a 1957 y han vuelto a gobernar desde 1965. En el Oeste, se han desarrollado dos pequeños partidos; un partido socialista cooperativista, el Cooperative Commonwe alth Federatio (CCF), que se transformó en 1961 en "Nuevo Partido Democrático", y un partido basado en una teoría monetaria radical, el "Partido del Crédito Social".

En un principio, el CCF era un partido agrario, y sus apoyos principales estaban en las regiones agrícolas. Sin embargo, su sucesor, el Nuevo Partido Democrático, busca su base de apoyo en los centros urbanos, entre los obreros y los elementos más progresivos de la burguesía. El Partido del Crédito Social, surgió también en el medio agrario cuando tuvo lugar la gran crisis económica y se ha ido transformando en un partido conservador. El Partido Liberal ha recobrado la mayoría absoluta de sufragios. Este bipartidismo se encuentra apoyado en un escrutinio mayoritario a una sola vuelta.

Lo original, en la lucha de los partidos políticos en Canadá, es que a menudo hay disparidad entre las luchas locales, o sea provinciales, y las luchas nacionales, ya que las secciones provinciales son completamente distintas de la organización nacional.

El éxito del Partido Liberal en el Parlamento de Ottawa, el cual se ha mantenido en el poder durante cuarenta y seis años en lo que llevamos del siglo XX, se debe a que ha sabido realizar la síntesis de las aspiraciones de los dos principales grupos lingüísticos, a saber, los franceses y los ingleses. Al respecto, es pertinente hacer el siguiente comentario: cuando se firmó el Tratado de París (1763) que colocó a Canadá bajo dominio inglés, ese país estaba poblado casi exclusivamente por franceses. Una fuerte inmigración, llegada de Gran Bretaña, modificó la vida y costumbres de las poblaciones. Hoy día, los canadienses de origen y lengua franceses representan menos de un tercio de la población, y la mayor parte de ellos están agrupados en la provincia de Quebec.

Los canadienses franceses no aceptaron la dominación británica. En 1837 se rebelaron dos veces y las tropas inglesas tuvieron que intervenir. Pero la Confederación, establecida en 1867, les aseguró la autonomía en la provincia donde eran mayoritarios.

A partir de 1958, el gobierno de la provincia de Quebec está en manos de los canadienses franceses, pero la economía y las finanzas están en manos de los canadienses ingleses. Por otro lado, la política de intervención económica del Estado provincial está limitada por su falta de autonomía fiscal. Esto explica el desarrollo del nacionalismo en Quebec.

Retomando el tema de los partidos políticos, el Partido Conservador, en cambio, ha tomado a lo largo de los años una orientación anglosajona. El Nuevo Partido Democrático además de ampliar su base económica y social, busca su apoyo en los canadienses franceses, entre los cuales su éxito fue mínimo en el pasado.

En los últimos años, el Partido Liberal se ha renovado; por el contrario, el Partido Conservador no lo ha logrado. El Nuevo Partido Democrático ha progresado, aunque sigue siendo un pequeño partido.

4. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE AUSTRALIA

Al igual que Canadá, Australia tiene una estructura federal y está formada por seis Estados muy desiguales.

4.1 LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.

Los órganos federales son :

El gobernador general, representante de la Corona.

El gabinete, órgano consuetudinario que consiste en la reunión, sin la presencia del gobernador, de los miembros de su "consejo federal ejecutivo".

Un Parlamento formado por dos asambleas; la Cámara de representantes (ciento veintiún miembros), y el Senado (sesenta miembros), el cual se asemeja más al Senado norteamericano que a la Cámara de los lores británica; sus miembros se eligen mediante sufragio universal, a razón de diez Senadores por cada Estado.

Las dos Cámaras tienen más o menos los mismos poderes, salvo en materia financiera, en la que el Senado tiene menos poder que los representantes. Si hay desacuerdo persistente entre las dos Cámaras, ambas son disueltas; si el conflicto persiste después de la disolución, se procede a una reunión conjunta y la decisión se toma por mayoría. Existe también un Tribunal Supremo que, como el de Canadá, a la vez, un tribunal superior de apelación en materia civil y criminal, y tribunal constitucional encargado de resolver las dificultades entre los Estados y la Federación. En este último caso se puede apelar ante el comité judicial del consejo privado de la Corona, en Londres.

Se debe señalar que el referéndum tiene un papel relevante en Australia. En primer lugar, para modificar la Constitución se requiere un referéndum. En segundo lugar, el gobierno recurre a veces a este medio para conocer el estado de la opinión pública antes de proponer al Parlamento determinadas medidas (referéndum consultivo).

4.2 LOS PARTIDOS Y LA VIDA POLÍTICA.

A comienzos del presente siglo, Australia tenía tres partidos, como Gran Bretaña los tuvo entre 1906 y 1935, los conservadores, los liberales y los laboristas. En 1909, los dos primeros se fusionaron, bajo el nombre de Partido Liberal. Pero, después de la guerra de 1914, apareció nuevamente un tercer partido; el Partido del Campo que, en la práctica, se alía con los liberales.

La vida política australiana se ha caracterizado por el predominio de la coalición conservadora, unión de liberales y agrarios.

4.3 EL SISTEMA ELECTORAL AUSTRALIANO.

Una de las originalidades de Australia es su sistema electoral, el cual cuenta con dos diferentes sistemas de calificación, a saber:

a). **EL SISTEMA DEL "VOTO PREFERENTE".** Desde 1919, el sistema electoral es el del preferential vote y este sistema se aplica actualmente a la Cámara de representantes. Es un escrutinio uninominal, en el sentido de que los electores de cada circunscripción sólo eligen un diputado. Pero votan varios nombres a la vez, colocándolos por orden de preferencia: en primer lugar, el que quiere que salga electo antes que los demás: en segundo lugar, el que se aceptaría en caso de que el primero no saliese elegido, y así sucesivamente. Para el escrutinio, se cuentan

ante todo las primeras "preferencias"; es decir, que si un candidato obtiene de este modo la mayoría absoluta, se le proclama electo. Si ninguno la obtiene, se elimina el que tiene menos votos y las segundas preferencias inscritas detrás de su nombre por los electores que han votado por él, en primera línea se añaden como sufragios obtenidos por los candidatos que quedan y así sucesivamente hasta que un candidato obtiene la mayoría absoluta.

Este procedimiento está inspirado en una idea análoga a la del escrutinio mayoritario a dos vueltas, o sea, permitir a los electores dividirse entre numerosos candidatos que representan muchos matices en grandes tendencias fundamentales. Pero el sistema australiano es mucho más perfecto, porque el reagrupamiento de las tendencias próximas es automático.

b). **EL SISTEMA PROPORCIONAL CON "VOTO TRANSFERIBLE" (SISTEMA DE HARE).** Un Estado australiano, Tasmania, adoptó en 1909 la representación proporcional basada en el sistema del "voto transferible", que permite combinar la representación proporcional con una elección individual de los candidatos. Entre 1918 y 1926, Nueva Gales del Sur lo utilizó para elegir su Cámara alta. Finalmente, el mismo sistema es utilizado desde 1949 para las elecciones del Senado federal.

Como breve comentario, diremos que en Australia, el voto obligatorio fue adoptado para las elecciones federales de 1925 e hizo disminuir, lógicamente, el abstencionismo.

5. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE LA INDIA

Antes de 1975, se podía situar a la India entre los regímenes de tipo británico, ya que sus instituciones eran calcadas del modelo inglés y aplicaba el escrutinio mayoritario a una sola vuelta. Sin embargo, la India se apartaba de tal modelo, pues no conocía el bipartidismo; constituía, por el contrario, un ejemplo de "partido dominante". Se trataba de un país en vías de desarrollo y no de una nación industrializada. Era casi el único país en vías de desarrollo que había conseguido, durante largo tiempo, hacer funcionar más o menos un régimen de democracia occidental. Las medidas tomadas por la Señora Gandhi en junio de 1975, haciendo detener a todos los jefes de la oposición dentro de un plan de estado de emergencia, hicieron que la "más grande democracia del mundo" se deslizase hacia una dictadura. Las elecciones de 1977 permitieron poner fin a esta situación; por otra parte, dichas elecciones estuvieron marcadas por la derrota del partido hasta entonces dominante, el Partido del Congreso, que sufrió un revés frente a una coalición que reagrupaba a la oposición.

5.1 EL FEDERALISMO.

La India es un Estado federal que comprende veintinueve Estados: las diez antiguas provincias británicas, dieciocho Estados formados por los antiguos Estados principescos reagrupados y el nuevo Estado de Indra, creado de 1953.

Pese a todo, el poder central es muy fuerte, cualidad necesaria para mantener la unidad de este inmenso imperio.

La Constitución federal distingue: 1. Las materias que son de competencia exclusiva del gobierno federal; 2. Las materias de competencia exclusiva de los Estados; 3. Las materias de competencia concurrente del gobierno federal y de los Estados; 4. Las materias que son de competencia exclusiva de los Estados, pero que pueden serlo del gobierno federal en caso de urgencia. Como en Canadá, en caso de silencio de la Constitución la competencia es exclusivamente federal. Finalmente, la Alta Cámara federal (el consejo de los Estados) puede - por mayoría de dos tercios- autorizar al gobierno a legislar sobre materias que son de competencia de los Estados.

La organización de los Estados tiene una estructura parlamentaria. En las antiguas provincias británicas, el gobernador es nombrado por el Presidente de la República India; en los antiguos Estados principescos, es elegido por la asamblea local y confirmado por el Presidente de la República. El gobierno pertenece a un gabinete responsable ante el Parlamento y, según los Estados, hay una Cámara ó dos.

5. 2 LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.

La India dudó entre el régimen parlamentario británico y el régimen presidencial americano, pero acabó inclinándose por el primero, aunque hay una cierta influencia del segundo.

El Presidente de la República es elegido por el Parlamento federal y por las asambleas legislativas de los Estados, para un periodo de cinco años, con posibilidad de reelección. Al mismo tiempo se elige un vicepresidente, que es presidente del Senado y reemplaza al Presidente en caso de muerte. El Presidente de la República es irresponsable políticamente, pero puede ser acusado por violación a la Constitución.

El gobierno se integra con un consejo de ministros encabezado por un primer ministro; los ministros son nombrados por el presidente de la República y son responsables colectivamente ante el Parlamento. En el ministerio figura (como en Inglaterra) un "attorney" general, que es a la vez el consejero jurídico del gabinete y el jefe del ministerio público ante los tribunales.

El Parlamento federal se compone de dos Cámaras: una, la Cámara del pueblo y, otra, el Consejo de Estados, Alta Cámara federales o Senado. Los integrantes de la primera Cámara son electos para un periodo de cinco años, mediante escrutinio mayoritario a una sola vuelta y comprende quinientos miembros. Por lo que respecta al Consejo de los Estados, este comprende dos veces menos de miembros y son elegidos por las asambleas legislativas locales por un periodo de seis años; doce miembros son nombrados por el Presidente de la República para representar a la ciencia, el arte, la literatura, etcétera. Los poderes de las Cámaras son desiguales, así, por ejemplo, la Cámara del pueblo tiene supremacía en materia financiera. En los demás asuntos, en caso de conflicto, las dos Cámaras se reúnen en común.

Finalmente, existen dos jurisdicciones de carácter político: el Tribunal Supremo y la Comisión de Elecciones. El Tribunal Supremo es la cúspide de la organización judicial y controla la constitucionalidad de las leyes. La Comisión de Elecciones vela por la sinceridad de todas las elecciones, regionales y locales, y está presidida por un alto comisario de elecciones, inamovible.

5.3 LA VIDA POLÍTICA.

La vida política de la India estuvo dominada hasta 1977 por la supremacía de un partido, el Partido del Congreso, que luchó por la independencia en tiempos de la dominación británica. El sistema electoral, escrutinio mayoritario a una sola vuelta, le aseguró la preponderancia sobre los pequeños partidos que lucharon contra él. Pese a todo, el Partido del Congreso declinó cuando en las elecciones de 1977, al no haber obtenido más de 153 escaños, de un total de 518, tuvo que inclinarse frente a la coalición formada por el "Janata", partido político que obtuvo 298 escaños.

6.EL RÉGIMEN POLÍTICO DE JAPÓN

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la Constitución de 1889 había establecido en el Japón una monarquía limitada. Pero, en realidad, el poder supremo pertenecía al Emperador-Dios, y el Parlamento tenía muy poca influencia política real. La Constitución de 1946 instauró un régimen parlamentario de tipo occidental, que funciona de una manera muy particular.

6.1 LAS INSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS.

El gobierno es ejercido por un gabinete responsable ante el Parlamento, formado por un primer ministro y unos ministros.

El emperador reina, pero no gobierna, como un monarca parlamentario de tipo occidental. Es respetado, pero no tiene influencia política.

El Parlamento japonés, llamado Dieta Imperial, está constituido por dos Cámaras: la Cámara de Diputados (Cámara de Representantes o Cámara Baja) y la Cámara Alta (Cámara de los Consejeros o Senado), las cuales integran el único órgano legislativo, según lo establecido en el artículo 41 de su Constitución.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Esta Cámara se encuentra integrada por 511 miembros, los cuales son elegidos para un periodo de cuatro años, pudiendo ser menor el tiempo en caso de disolución de la Cámara, que en este país es muy frecuente.

CÁMARA DE CONSEJEROS.

En Japón, el Senado se integra por 252 miembros, los cuales son electos por dos tipos de distritos electorales: 152 provienen de prefecturas que integran los distritos electorales, determinándose el número de consejeros proporcionalmente a la población; los restantes 100 miembros son elegidos por una circunscripción nacional, de la que forman parte los votantes de todo el país. El periodo es de seis años, y la mitad del número de Senadores es renovada cada tres años. Los aspirantes deben reunir los requisitos de ser ciudadanos japoneses y tener treinta años de edad como mínimo.

Esta Cámara no puede ser disuelta, por lo que en caso de que la Cámara de Representantes cese en sus funciones por disolución y se convoque a elecciones generales, la Cámara Alta continúa funcionando, pudiendo reemplazar temporalmente a la de Representantes en sus funciones. También es de mencionarse que esta Cámara no puede presentar legalmente mociones de censura al gobierno.

Así, como ha quedado establecido, Japón tiene un sistema bicameral y los miembros del Parlamento son electos mediante el sufragio universal directo; la segunda Cámara sólo tiene un poder de veto suspensivo respecto a la primera. Si el gobierno es puesto en minoría ante la Cámara de Representantes, puede escoger entre la dimisión y la disolución; por consiguiente, esta última se ha establecido claramente para asegurar la estabilidad ministerial.

El poder pertenece desde la guerra al Partido Liberal Demócrata (conservador), que cuenta con la mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento. Pero este partido está formado por facciones, que hacen y deshacen los gobiernos aunque éstos se apoyen formalmente en el mismo partido, así, el nombramiento y la caída del Primer Ministro dependen del juego de las facciones dentro del Partido Liberal Demócrata, lo que atenua el mecanismo del parlamentarismo mayoritario y lo aproxima al sistema no mayoritario.

6.2 EL SISTEMA ELECTORAL JAPONÉS.

Una de las originalidades de las instituciones japonesas radica en el sistema electoral. Las circunscripciones eligen a varios diputados (de dos a cinco), pero cada elector vota únicamente por un solo candidato y el escrutinio es a una sola vuelta. Son elegidos los candidatos que llegan a los primeros lugares, según el sistema mayoritario simple.

6.3 LA VIDA POLÍTICA JAPONESA.

No se sabe exactamente quién gobierna en el Japón. Las instituciones democráticas y los partidos funcionan, pero en realidad el poder parece pertenecer todavía más a las fuerzas económicas que hay detrás de esta fachada, y especialmente a las mayores empresas. Lo anterior se corrobora porque estas poderosas feudalidades ejercen una acción directa sobre el primer ministro, el gabinete y el partido conservador mayoritario (liberal democrata). Al igual que la

vida japonesa en su conjunto, en la que se mezclan el modernismo de un país que se está convirtiendo en la tercera potencia industrial del mundo y el tradicionalismo de un pueblo que ha sabido conservar sus modos de vida ancestrales, el gobierno efectivo del Japón parece una mezcla de "neofeudalismo". Los grandes señores feudales de antaño han sido reemplazados por estos nuevos señores del siglo XX que son los Mitsui, los Mitsubichi, etcétera, es decir, los gigantes que constituyen la base del poderío económico del Japón y que determinan una innegable influencia sobre el gobierno.

7. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE MÉXICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Antes de analizar propiamente la estructura del sistema presidencial mexicano bajo la Constitución Federal de 1917 y las fuentes que lo inspiraron, resulta conveniente aludir someramente a la concepción del Ejecutivo colegiado previsto en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que predominó las ideas rousseauianas, sobre la preeminencia del Legislativo.

En la Constitución de Apatzingán se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la división de poderes. En este sentido, en su artículo 11 se estableció: "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." Y el artículo 12 decía: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Las tres potestades se depositaron formalmente en tres corporaciones; a saber, el **Supremo Congreso Mexicano**, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto por diputados, el **Supremo Gobierno**, corporación colegiada integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia y auxiliados por tres secretarios: el de guerra, el de hacienda y el de gobierno (aquí se aprecia claramente la influencia de la Constitución francesa de 1795 con un Ejecutivo pluripersonal y con elementos de distinción entre la función gubernamental y la función administrativa). Asimismo, el **Supremo Tribunal de Justicia** compuesto por cinco individuos designados por el Congreso e iguales en autoridad.

Esta técnica de la "división de poderes", se adoptó formalmente al distribuir en tres órganos distintos las funciones típicas del Estado, si bien bajo la supremacía casi absoluta del Legislativo.

Por otro lado, es conveniente señalar también, que la Constitución Federal de 1857 contempló ciertos matices parlamentarios, lo cual es considerado como un precedente del sistema de gobierno parlamentario europeo en México, y nos proporciona a su vez una idea general de la estructura, organización y funcionamiento del Estado mexicano bajo el régimen de un sistema parlamentarista, como se verá a continuación.

7.1 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

En el proyecto de esta Constitución presentado por la Comisión respectiva al Congreso Constituyente, se continúa con la tradición de la consagración del principio de la separación de los órganos supremos.

El Poder Legislativo sería unicameral y se integraría con diputados electos cada dos años por los ciudadanos mexicanos; el Poder Ejecutivo sería unipersonal, electo cada cuatro; finalmente, el Poder Judicial de la Federación se depositaría en una Suprema Corte de Justicia, compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, electos cada seis años.

Como ha quedado señalado, cabe destacar -según lo advierte el distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio- "que el régimen presidencial adoptado en el texto primitivo de la Constitución Federal de 1857 contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario de tipo europeo, entonces en boga; en efecto, bajo la influencia rousseauiana del predominio de la "voluntad general" radicada en el Legislativo, se depositó el Ejecutivo en un presidente de la República, quien se subordinó al Congreso federal, el cual quedó constituido únicamente por la Cámara de diputados."³

En opinión de Emilio Rabasa, "los constituyentes de 1857 quisieron crear una supremacía del Poder Legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del Ejecutivo, obligándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución. Así, por temor al poder despótico del Ejecutivo, al no poder hacerlo débil lo llenaron de atribuciones que lo hacen director de los negocios públicos; pero por precaución lo sometieron al Congreso, destruyendo toda su fuerza y autoridad. Los legisladores tenían fe siega en el Congreso y no sólo se le restó fuerza en facultades al Ejecutivo, sino que fue sometido al Legislativo, ya que al depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependía, se creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y su rapidez en el actuar."⁴

Por otro lado, se estima que efectivamente hay varias disposiciones en la Constitución de 1857 que propiciaron un claro predominio del Poder Legislativo; por ejemplo, se depositó el Legislativo en una sola Cámara (artículo 51), suprimiendo al Senado por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante; asimismo, se derogó el veto presidencial suspensivo y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo (artículo 70), respecto de la cual podrá incluso prescindirse en caso de urgencia (artículo 71); se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias (artículo 62); se facultó a la diputación permanente para

³ "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México*, México, año XX, números 58-59, enero-agosto de 1967, p.34

⁴ "La Constitución y la dictadura", 6ª. edición, Editorial Porrúa, S.A., 1982, pp. 84-85

acordar la convocatoria de oficio o a petición del presidente a sesiones extraordinarias (artículo 74); se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso (artículos 88 y 89), y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías (artículo 29).

Por todo lo anterior, podemos afirmar que en México se vivió ya la experiencia de una forma de gobierno con supremacía parlamentaria, aunque no muy prolongada, y que en opinión personal, se vió debilitada por el restablecimiento del régimen de "presidencialismo puro" ocasionado por el presidente Juárez y su entonces secretario de gobernación Lerdo de Tejada.

8. EL ACTUAL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL FRANCÉS

El actual sistema político francés, habitualmente se le denomina V República según, la Constitución de 1958, la cual establecía un régimen parlamentario.

Pero la reforma constitucional de 1962 modificó el régimen establecido en 1958. Dicha reforma cambiaba sólo el sistema de designación de presidente de la República, que pasaba a ser elegido por sufragio universal en vez de serlo por un colegio de notables de origen rural. Esta elección por sufragio universal da al presidente una nueva influencia, porque deja de ser un jefe de Estado parlamentario y se convierte en el jefe supremo del gobierno, que ejerce las funciones que la Constitución le reconoce, pasándose de un régimen parlamentario a uno semipresidencial en el que también se hallan presentes un primer ministro y su gabinete responsables ante el Parlamento.

Fuera de Francia, el régimen semipresidencial sólo funciona actualmente en Finlandia, Austria, Portugal e Islandia.

8.1 LA ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES.

El sistema político francés es una democracia liberal que se basa en la soberanía de los ciudadanos, quienes la expresan mediante su voto. Se trata de una democracia representativa que elige a los parlamentarios.

Cabe aclarar que la acción de los ciudadanos en la vida política no se ejerce sólo a través de las elecciones y los referéndum, sino también por medio de los partidos políticos.

LAS ELECCIONES A LA ASAMBLEA NACIONAL Y AL SENADO Los ciudadanos franceses son convocados cada cinco años para elegir a los diputados de la Asamblea Nacional. Las elecciones para el Senado se realizan cada tres años.

Las elecciones a la Asamblea Nacional se realizan por sufragio universal directo y secreto. Son electores las personas mayores de dieciocho años. El voto es libre y secreto suprimiéndose el voto por correspondencia.

El Senado de la V República se elige por sufragio indirecto.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LOS REFERÉNDUMS El presidente de la República es elegido por sufragio universal directo para un mandato de siete años, pocos días antes de que expiren los poderes del presidente en ejercicio.

Por lo que hace a los referéndums, el artículo 89 de la Constitución prevé el referéndum para la revisión constitucional; el artículo 11 regula la potestad del presidente de someter a referéndum un proyecto de ley referido a la organización de los poderes públicos.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Un gran partido que poco a poco ha unificado casi todo el espectro de la derecha, es el de la Unión de los Demócratas para la República (UDR). En segundo lugar, el gran partido Demócratacristiano. En tercer lugar, el Partido Comunista, y por último, el Partido Socialista con una fuerza política muy importante.

8.2 LOS GOBERNANTES.

Entendemos por gobernantes lo que el derecho constitucional denomina "el Ejecutivo", es decir, los órganos políticos que son distintos del Parlamento, las jurisdicciones u organismos consultivos. En este sentido, hay en la V República dos categorías de gobernantes: el Presidente de la República y el gobierno.

LA DUALIDAD DE LAS ESTRUCTURAS. El presidente y el gobierno no son órganos separados, ya que el gobierno no puede ejercer su poder de decisión más que de forma colectiva con el consejo de ministros, que es presidido por el propio presidente de la República.

El presidente forma parte del gobierno; sin embargo, constituyen dos órganos distintos tanto por su designación como por la duración de sus funciones, su estatuto jurídico y sus poderes.

El gobierno es un órgano colectivo; los ministros tienen un poder de decisión personal sobre su departamento ministerial, en virtud de que son los jefes de los sectores de la administración pública. Pero, desde el punto de vista político, están obligados a ejecutar dentro de su sector, las decisiones colectivas del gobierno.

El conjunto de los ministros, ministros de Estado y secretarios de Estado, agrupados en torno al primer ministro, forman el gabinete que, en reunión y bajo la presidencia del presidente de la República, constituye el consejo de ministros y formación gubernamental más importante desde el punto de vista jurídico. Una serie de poderes del gobierno no puede ejercerse más que por decisión del consejo de ministros, como ocurre con la deliberación de los proyectos de ley.

El consejo de gabinete es la reunión de todos los ministros, ministros de Estado y secretarios de Estado, bajo la presidencia del primer ministro, y es un órgano que prepara al consejo de ministros.

Los consejos interministeriales reúnen a los ministros interesados en un problema concreto así como a los secretarios de Estado competentes.

El gobierno se compone del primer ministro, de los ministros y secretarios de Estado. Es pertinente aclarar, que el primer ministro no es el jefe del gobierno, ya que esta cualidad pertenece al presidente de la República.

Junto a los ministros se hallan los secretarios de Estado que poseen, al igual que los ministros, poder reglamentario dentro del ámbito de su competencia. Los llamados "ministros de Estado" se han transformado en títulos honoríficos para dar a un determinado miembro del gobierno un rango y una autoridad especial.

Por lo que se refiere al nombramiento y cese del presidente, hay que señalar que nadie puede obligarle a dimitir y no depende ni del gobierno ni del parlamento tanto en su nombramiento como en su revocación.

El nombramiento de los miembros del gobierno se efectúa por el presidente de la República; éste escoge y nombra al primer ministro y éste a su vez escoge a los ministros y secretarios de Estado, que los presenta al presidente y éste los nombra.

Sin embargo, el gobierno debe contar con la confianza de la Asamblea Nacional para mantenerse en el poder. Oficialmente, el presidente de la República no puede cesar al primer ministro o a los ministros, mientras conserven la confianza de la Asamblea Nacional.

LA DUALIDAD DE PODERES. Hay que distinguir los poderes del presidente, los poderes del gobierno y los poderes comunes a ambos.

El presidente de la República posee cuatro poderes esenciales sobre el Parlamento:

1. El poder de reenviar las leyes para una segunda lectura.
2. El poder sobre las sesiones.
3. El derecho a enviar mensajes.
4. El derecho de solución.

En materia jurisdiccional, el presidente tiene poderes para designar a miembros que constituyen el consejo constitucional y ejerce el derecho de gracia. Puede también utilizar el referéndum y, según el artículo 16 constitucional, el presidente tiene poderes excepcionales en circunstancias extraordinarias.

El Primer ministro posee poderes propios, como son el poder de ejecutar las leyes y el poder reglamentario; la dirección general del gobierno, así como pedir la sesión extraordinaria del Parlamento.

Por lo que respecta a los poderes comunes al presidente y al gobierno, se pueden distinguir tres clases: 1. **los poderes presidenciales** sometidos a referendo ministerial, como nombramientos de ministros y altos funcionarios, la promulgación de leyes, convocatoria y clausura de sesiones extraordinarias del Parlamento y los poderes diplomáticos; 2. **el poder gubernamental**, ejercido

por el consejo de ministros y que se refiere a la aprobación de decretos, entre otras facultades; 3. el tercer grupo de poderes comunes es clasificado como el poder de legislar por medio de ordenanzas (decretos-leyes), que son discutidas en consejo de ministros y firmadas por el presidente de la República.

8.3 LOS CONTRAPESOS: EL PARLAMENTO Y LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y CONSULTIVOS.

EL PARLAMENTO Y SUS PODERES. Se compone de dos Cámaras; la Asamblea Nacional y el Senado. Los poderes de ambas Cámaras son distintos con claro predominio de la Asamblea Nacional.

Durante la V República se han disminuido sus poderes, a través del concepto de "reserva material de ley", que limita las materias sobre las que pueden legislar las Cámaras; por otro lado, también se ha aumentado el poder del Senado, aunque en la práctica su influencia sea escasa.

La Constitución de 1958 restringe el poder legislativo de varias formas: autorizando al presidente de la República a quedar por encima del Parlamento; estableciendo un sistema eficaz de control de la constitucionalidad de las leyes y creando un nuevo sistema de aprobación de las leyes sin que sean votadas. Estas restricciones afectan al poder del Parlamento en la elaboración de leyes financieras, prohibiéndole la proposición de gastos y facultando al gobierno para hacerlo.

Otro de los grandes poderes del Parlamento es la revisión constitucional, la ratificación de tratados, la declaración de guerra, el derecho de amnistía, el nombramiento de los miembros de la alta corte de justicia y la declaración del estado de sitio.

LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y CONSULTIVOS. Son órganos secundarios que no adoptan decisiones políticas. Estos órganos son el consejo constitucional, el consejo económico y social, y el tribunal supremo de justicia.

El primero es una especie de jurisdicción suprema política que controla la constitucionalidad de las leyes y la regularidad de las elecciones.

El consejo económico y social es una asamblea en la que se asegura la representación de categorías profesionales y sindicatos, para orientar al gobierno y al Parlamento en materias económicas.

El Tribunal Supremo de Justicia sólo se reúne cuando se le presenta un problema determinado y es el encargado de juzgar al presidente de la República y a los miembros del gobierno.

CAPÍTULO SEGUNDO

CRÍTICA AL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

1. EL SISTEMA PRESIDENCIAL

1.1 EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL CLÁSICO.

Este sistema se distingue del régimen parlamentario desde varios puntos de vista:

1. El Ejecutivo, depositado en un solo individuo denominado Presidente, es a la vez jefe del Estado y jefe del gobierno, y ejerce efectivamente sus poderes como tal. Los ministros (secretarios) no tienen autoridad política propia, pues son los dirigentes de sus secretarías o departamentos administrativos, así como los consejeros y colaboradores del Presidente. El régimen presidencial no conoce un consejo de ministros donde las decisiones se tomen en común, ya que estas últimas sólo le competen al propio Presidente.

2. El presidente de la República es electo por toda la nación, a través del sufragio universal directo.

3. El presidente y el Parlamento son independientes uno de otro y los elementos esenciales de esta independencia son: 1º. que el Parlamento no puede darle un voto de censura al gobierno presidencial que a su vez origine su dimisión y, 2º. que el presidente no puede disolver al Parlamento.

4. En este régimen presidencial, el presidente goza de una amplia discrecionalidad en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos, aunque formalmente esté sometido a la Constitución y leyes secundarias.

Ahora bien, con todo lo anteriormente vertido, estamos en condiciones de poder definir un sistema de tipo presidencialista.

1.2 DEFINICIÓN DE SISTEMA PRESIDENCIAL.

Es aquél sistema jurídico-político en el cual el jefe del Estado y del gobierno (Presidente) es electo popularmente a través del voto directo, no puede ser separado del cargo por una votación de censura del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido y, además, encabeza o dirige el gobierno que designa.

2. PREEMINENCIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO

2.1 INTRODUCCIÓN.

La forma de gobierno de nuestro país ha sido calificada como presidencialista, en atención a que el Ejecutivo Federal es el que tiene el mayor peso o influencia política en el ejercicio del poder.

Para comprender la realidad de la organización y funcionamiento del sistema jurídico y político de México, resulta imprescindible considerar de manera específica el análisis de las facultades del presidente de la República, abordado desde el punto de vista jurídico-político.

El análisis propuesto tiene como objetivo específico describir y criticar la estructura orgánica y funcional del Poder Ejecutivo Federal, con el propósito de obtener una visión de conjunto que permita apreciar las deficiencias del sistema político mexicano actual.

2.2 EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

El presidente de la República es la figura en torno a la cual gira la organización jurídica y política de nuestro país. En nuestra organización de los poderes se estructura un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y casi todo lo puede; sus poderes son casi ilimitados. Todo ello atiende a razones históricas, políticas y técnicas que explican esta concentración de poder.

En realidad, el Ejecutivo Federal obtiene, tanto de la Constitución, las leyes secundarias y de factores metajurídicos, una supremacía jurídica-política que lo coloca en un lugar preeminente respecto de los otros dos poderes federales e incluso de los estatales, lo que además le da nombre al sistema calificándolo de "presidencialista".

En el análisis del "presidencialismo mexicano", es importante destacar el hecho de que el poder del Estado es uno e indivisible. Dicho poder se reparte entre distintos titulares para impedir un ejercicio arbitrario del mismo.

Sin embargo, al concentrarse la mayor parte de las funciones del Estado en uno solo de sus órganos (el Ejecutivo), lo que se está haciendo es tomar parte de las facultades que deberían corresponder a los otros dos órganos, y asignárselas al Ejecutivo, produciéndose así una concentración excesiva del poder.

Esta supremacía del Ejecutivo implica la debilidad del Legislativo y del Judicial; pero hay más todavía, por tratarse de un sistema federal predomina el mismo Ejecutivo Federal por ser el jefe del Estado, generándose así un debilitamiento de los poderes locales.

La concentración de poderes que ha logrado el Ejecutivo Federal, lo hace el principal centro de decisiones, y el principal objeto de presiones y demandas, por lo que los aciertos y errores del Estado, son atribuibles al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Lo anterior representa el riesgo más grave que corre nuestro país, ya que al concentrarse una cantidad desproporcionada de poder y facultades en un solo órgano del Estado, que por mandato constitucional es unipersonal, se deja a la decisión de un solo hombre el rumbo que en todos aspectos debe seguir el país.

Todo esto, constituye la principal crítica que hago al sistema presidencial mexicano.

2.3 PRINCIPALES FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO (FUENTES Y NATURALEZA).

El presidente de la República tiene múltiples facultades, las cuales provienen de tres grandes fuentes como son la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Por lo que se refiere a las facultades derivadas de la Constitución, como ejemplo podemos mencionar las de nombramiento, las que ejerce el presidente en materia internacional, la de iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes, la facultad reglamentaria, entre otras.

Entre las facultades que derivan de leyes ordinarias señalaremos la intervención del presidente de la República en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Es conveniente aclarar que hay facultades del Ejecutivo Federal que derivan tanto de la Constitución como de leyes ordinarias, tal es el caso de la facultad de nombramiento y la facultad del presidente en materia económica, por citar solo algunos ejemplos.

Entre las facultades derivadas del sistema político citaremos su papel como jefe del partido oficial (PRI) y la designación de su sucesor.⁵

Ahora bien, el artículo 89 de la Constitución Federal contiene, de manera enunciativa, pero no limitativa, las facultades y obligaciones del presidente de la República, pues existen a lo largo del texto fundamental disposiciones que amplían este campo de atribuciones.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal como órgano unipersonal, depositado únicamente en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, (artículo 80 Constitucional), desempeña dos tipos de funciones, las cuales de acuerdo a su naturaleza se pueden clasificar en funciones como jefe de Estado y funciones como jefe de gobierno.

Pasemos a comentar brevemente el contenido de cada una de estas dos categorías funcionales:

5 BARTLETT, Manuel. "El presidencialismo mexicano", en Pensamiento Político, vol. II, número 5, Siglo XXI Editores, México, 1969, p. 25.

A). FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE ESTADO.

Antes de profundizar en el estudio de las funciones del presidente de la República como jefe de Estado, es conveniente saber qué se entiende por jefe de Estado.

Al respecto, Rafael de Pina Vara, en su diccionario de Derecho, señala que un jefe de Estado "es un representante individual del país ante los demás".⁶

Así pues, como jefe de Estado, el presidente de la República representa la voluntad del Estado mexicano en el exterior, ya que por ser la voz del pueblo, tiene la máxima representatividad popular, lo que a su vez origina que sus decisiones trasciendan a nivel nacional e internacional como sucede cuando el presidente solicita préstamos al exterior, celebra tratados, declara la guerra, etcétera.

Con tal calidad, el Ejecutivo Federal tiene la representación del país ante la comunidad internacional y en ejercicio de sus funciones de jefe de Estado dirige las negociaciones diplomáticas, así como la participación del Estado mexicano ante organismos y foros internacionales.

De entre las principales atribuciones que la Constitución confiere al presidente de la República, en calidad de jefe del Estado mexicano, podemos destacar:

- **Remover a los agentes diplomáticos (artículo 89, fracción II);**
- **Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente (artículo 89, fracciones III y XVI);**
- **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 (artículo 89, fracción VI);**
- **Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 (artículo 89, fracción VII);**
- **Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción VIII);**
- **Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado (artículo 89, fracción X);**
- **Celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, sobre las bases que fije el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción VIII).**

⁶ Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 335.

Por cuanto hace a las dos primeras facultades, es decir, la remoción y nombramiento de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, si bien es cierto que son facultades discrecionales del presidente y que como tales deben ser consideradas como actos de gobierno, también las realiza el Ejecutivo Federal con la calidad de jefe de Estado, pues dichos nombramientos y remociones repercuten de manera directa en las relaciones internacionales, ya que si bien es cierto que los cónsules y agentes diplomáticos deben seguir la línea de la política exterior del jefe del Estado, también lo es el hecho de que los diplomáticos pueden estampar en dicha política su sello particular, en virtud de la independencia de que gozan para el ejercicio de sus facultades.

El Ejecutivo de la Unión, además de las anteriores atribuciones en materia de política exterior, es el responsable de dirigir las negociaciones comerciales de nuestro país fuera del territorio nacional.

Sobre esta última función, la crítica al respecto se sustenta en el hecho de que los compromisos adquiridos por México a través del Ejecutivo Federal actuando como jefe de Estado en materia de desarrollo y política económica, impiden el ejercicio de la soberanía nacional, pues los actos jurídicos celebrados al respecto comprometen al país ante sujetos extranjeros (no de derecho internacional, sino personas morales de derecho privado). Así, con motivo de los contratos de deuda externa, el Estado mexicano se ve obligado a renunciar a sus prerrogativas como Estado soberano y se somete, como cualquier particular, a la legislación y autoridades jurisdiccionales internacionales.⁷

De ahí la importancia de encontrar una respuesta jurídica, viable y eficaz, que deje a salvo la soberanía de nuestro país.

Estamos convencidos de que cualquier solución a este problema implica, necesariamente, una participación real del Senado o, en el mejor de los casos, del Congreso de la Unión, pues de lo contrario, se desconocerían los compromisos adquiridos por nuestro país en el extranjero, al no ser considerados como verdaderos actos soberanos de derecho público.

Por último diremos que en el ejercicio de las atribuciones como jefe del Estado mexicano, el presidente de la República es auxiliado por el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores

7 Los contratos de deuda externa que firma el Ejecutivo Federal tienen como contraparte una persona moral de derecho privado, lo que impide que se trate de un tratado internacional. Pero además, los prestamistas internacionales se niegan a dar un crédito si el solicitante no se compromete a comparecer de manera individual, como si se tratara también de una persona de derecho privado, y por lo tanto sus actos no pueden sujetarse a la revisión del órgano legislativo del país deudor.

Asimismo, el prestamista fija las normas y bases sobre las que está dispuesto a realizar el préstamo, consagrando cláusulas atenatorias de la situación jurídica de los deudores, operando dichos contratos como verdaderos contratos de adhesión.

De lo anterior se desprende que los gobiernos solicitantes renuncian a su inmunidad soberana para someterse a las reglas acordadas en dichos contratos, como si se tratara de actos de comercio y no de actos estatales soberanos. Cfr. OSORNIO CORRES, Francisco Javier y BUGEDA, Beatriz, "La soberanía en el contexto de la deuda externa", Memorias del Congreso Internacional sobre la Paz, México, UNAM, II J, 1987, pp. 127 y ss.

(SRE), como la principal dependencia colaboradora (artículo 28, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); además, la Constitución dispone en su artículo 76 que sea el Senado, el órgano que ratifique, controle y vigile las acciones del Ejecutivo con tal calidad.

B). FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL COMO JEFE DE GOBIERNO.

Como jefe de gobierno, el Ejecutivo Federal es el responsable de determinar y conducir la política interior del país.

Gabino Fraga explica que, "en su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del país para asuntos internos, corresponde realizar actos de alta dirección y de impulso necesario para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado, orientando así su desarrollo de acuerdo con un programa que tienda a una finalidad de orden político, económico y social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno en sentido estricto".⁸

Debido a lo anterior, antes de estudiar las facultades gubernativas del presidente de la República, es necesario explicar lo que se entiende por "acto de gobierno" propiamente dicho, para lo cual Francisco Javier Osornio dice que "es aquél acto del Poder Ejecutivo que trasciende más allá de lo administrativo y que, en razón de su contenido político, escapa del control jurisdiccional, tanto de orden judicial, como administrativo; es un acto discrecional de poder con un fin político".⁹

Una parte importante de la doctrina mexicana ha expresado que los actos de gobierno se han caracterizado por su fin político y por su objeto, pues constituyen parte de la actividad de gobernar, distinta de la de administrar, es decir, separan las funciones gubernativas de las administrativas.

Al respecto, considero que el presidente de la República como jefe de gobierno, para llevar a la práctica su programa de política interior, requiere de la realización de actos de gobierno y de actos administrativos en sentido estricto, por lo que no es correcto afirmar que con tal calidad, el Ejecutivo Federal sólo realiza actos de gobierno y no administrativos.

Para aclarar lo anterior, recordemos que un acto administrativo "es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones con el propósito de satisfacer el interés general".¹⁰

8 "Derecho Administrativo", Decimo Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, p. 65.

9 OSORNIO, Francisco Javier, y J. Alfonso Luna Staines, "Acto de gobierno", Diccionario Jurídico Mexicano, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, UNAM, 1987, pp. 81 y ss.

10 ACOSTA Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Decima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 633.

Asimismo podemos decir que, un acto administrativo es un acto de gobierno relacionado, fundamentalmente, con la prestación de servicios públicos, lo cual nos orilla a pensar que dichos actos administrativos son necesarios para cumplimentar el programa de gobierno a desarrollar.

Por otro lado, el presidente como jefe de gobierno, es la cúspide de la administración pública federal lo que, a través de una serie de colaboradores, órganos y mecanismos, le permite manejar su política interior.

Así pues, como titular del gobierno federal, al Ejecutivo compete la realización de actos de gobierno de distinta naturaleza, entre los que se encuentran los administrativos y, además, dirige y encabeza la administración pública federal mediante la cual llevará a cabo su programa gubernamental.

Como gobernante, el presidente de la República se pone en contacto con los otros poderes del Estado, así como con los niveles de gobierno, a saber, Estados y municipios.

De entre las facultades que la Constitución confiere al presidente de la República, en su calidad de jefe de gobierno, podemos referir las contenidas principalmente en las diversas fracciones del artículo 89 de la Constitución Federal, no sin antes aclarar que algunas de ellas, podemos correlacionarlas con las de jefe de Estado.

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

- 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 (fracción II);

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

- Nombrar, con la aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda (fracción IV);

- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes (fracción V);

- 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 (fracción VI);

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

- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (fracción VIII);
- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República (fracción IX);
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente (fracción XI);
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (fracción XII);
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación (fracción XIII);
- 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 (fracción XIV);
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado (fracción XVIII);
- Derecho de iniciar leyes o decretos (artículo 71, fracción I);
- Derecho y obligación de promulgar y publicar la ley (artículo 72, apartado A);
- Derecho de veto (artículo 72, apartado C).

Este enlistado es solo enunciativo, pues existen a lo largo del texto constitucional otras disposiciones que confieren de igual forma, facultades al Ejecutivo de la Unión como jefe de gobierno, incluso otras facultades más, están contenidas en leyes secundarias.

Como jefe de gobierno, el presidente de la República realiza una serie de actos de gobierno que, por su propia naturaleza, se pueden clasificar en nombramientos, administrativos en sentido estricto, es decir, cuando están relacionados directamente con la prestación de servicios públicos, legislativos y, por último, reglamentarios, entre otros.

De los anteriores actos de gobierno, una facultad constitucional que le da al presidente de la República gran influencia personal y política, es la de nombrar y designar a los funcionarios de alto rango.

Estos actos, sea cual sea su naturaleza, permiten el cumplimiento paulatino del programa gubernamental a desarrollar, y por lo que se refiere a las posibilidades de revisión por la vía jurisdiccional de la legalidad y constitucionalidad de estos actos de autoridad, sólo se limita a las cuestiones de fundamentación y motivación (forma) de los actos de gobierno, pero nunca al fondo de las decisiones.

Finalmente diremos que, la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones gubernativas es la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de acuerdo con lo establecido por el artículo 27, fracciones XXVIII y XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

3. INEFICIENCIA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

3.1 ANTECEDENTES.

En la primera Constitución de México, la de Apatzingán (1814), se hacía evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, ello en virtud de que el Supremo Gobierno, o sea el Ejecutivo Federal, era una corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el propio Congreso y responsables políticamente ante él.

En la Constitución de Apatzingán se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la división de poderes. En este sentido, en el artículo 11 de la Constitución en comento se estableció: "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". Y en su artículo 12 se establecía: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Así, las tres potestades se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

En la Constitución Federal de 1824, inspirada por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 y la Constitución de Cadiz de 1812, cabe mencionar la existencia de un Ejecutivo unipersonal (artículo 74) y la institución de la vicepresidencia (artículo 75); contrariamente a la Constitución de Apatzingán, la designación del presidente y del vicepresidente es a cargo de las legislaturas locales (artículos 79 al 94), lo que origina una cierta independencia del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo.

Así pues, atendiendo al texto constitucional de 1824 y siguiendo al constitucionalista Jorge Carpizo, se puede afirmar que dicho ordenamiento estructuró un sistema presidencial definido, sin tintes parlamentarios, porque el presidente era electo por las legislaturas locales y sólo excepcionalmente por el Congreso Federal, pero incluso cuando era designado por este último no era responsable políticamente ante el Congreso; el presidente, para desempeñar su cargo no necesitaba de la confianza del Congreso. Asimismo, el presidente también nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él y no así ante el Congreso.

De igual forma, el propio Carpizo advierte que el Congreso tenía una serie de facultades importantes; sin embargo, el Poder Ejecutivo era fuerte principalmente porque frente a sí tenía un Congreso dividido en dos Cámaras.

Atendiendo a lo anterior, en esta Constitución de 1824 observamos un claro predominio del Ejecutivo Federal sobre el propio Congreso.

La Constitución de 1836 contempló la división de poderes y un régimen de tipo presidencial unitario. Sin embargo, ante la imposibilidad de establecer un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo, los conservadores crearon un Supremo Poder Conservador, el cual estaba por encima de los anteriores poderes y cuyo propósito era dirimir contradicciones en el ejercicio de las funciones de cada uno de estos órganos.

Posteriormente, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, establecieron en términos similares a su antecesora la división de poderes y el sistema presidencial, a excepción del Supremo Poder Conservador, el cual se suprimió.

Por su parte, el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, derogando la vicepresidencia, modificando la integración del Senado y previendo el control de la constitucionalidad de las leyes estatales a cargo del Congreso y de las leyes federales a cargo de las legislaturas locales; la innovación más importante de este ordenamiento fue la consagración del amparo.

Durante la dictadura de Santa Anna se conservó la denominación de presidente para el titular del Ejecutivo, no contemplándose así el establecimiento del Congreso para la función legislativa y, particularmente, todo el poder quedó concentrado en el déspota.

En 1856-1857 se plantea que una de las formas de debilitar al Poder Legislativo consistía en dividir este poder, y se acentuó la inconveniencia de que para que hubiera un Legislativo fuerte existiera un bicameralismo. Por esto se proscribió al Senado y fue hasta 1874 cuando se restablece esta figura jurídica y política.

El Poder Legislativo sería unicameral integrado básicamente por diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en forma indirecta y en escrutinio secreto; el Poder Ejecutivo sería unipersonal, electo cada cuatro años en la misma forma que los anteriores.

Cabe destacar que el régimen presidencial adoptado en un principio por la Constitución Federal de 1857, contempló algunos matices parlamentarios; por una parte, se depositó el Ejecutivo en un presidente de la República, a quien se le subordinó al Congreso Federal, este último constituido únicamente por la Cámara de Diputados.

Así, pues, los constituyentes quisieron crear una supremacía del Poder Legislativo, con lo que menoscabaron la actuación del Ejecutivo Federal al restarle diversas facultades, tales como el veto presidencial suspensivo así como la restricción de facultades legislativas para casos de emergencia y suspensión de garantías.

Es conveniente advertir que la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta el año de 1867, año en el cual se restableció la República, después de la Guerra de Reforma y la invasión extranjera, en las que el presidente Juárez tuvo que recurrir al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia. Al retornar la normalidad, se observó que la preeminencia del Congreso impedía la adecuada gestión administrativa, por lo que tanto el presidente Juárez como su secretario de gobernación, Lerdo de Tejada, buscaron restablecer el régimen de presidencialismo puro, reforzando nuevamente al Ejecutivo de la Unión, lo que se aprobó hasta 1874.

EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO Y EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO.

El día 1º de diciembre de 1916, don Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Revolución presentó, en la ciudad de Querétaro, un proyecto de Constitución al Poder Constituyente.

Dicho proyecto de Constitución se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo. Así, Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto presentado al Congreso queretano, expresó que “el Poder Legislativo, que por naturaleza de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros poderes federales, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar la marcha del Poder Ejecutivo”.

Fue así, como el Constituyente de Querétaro se inclinó por fortalecer nuevamente al Ejecutivo Federal y entre los instrumentos adoptados por dicho Constituyente para afianzar el predominio del Poder Ejecutivo, cabe destacar el establecimiento de la elección directa del presidente de la República (artículo 81 en vigor), frente a la indirecta que establecía la Constitución de 1857.

Otras de las medidas del Constituyente de 1917 encaminadas a robustecer al Ejecutivo fue la supresión nuevamente de la vicepresidencia; se quita a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y demás funcionarios de la Federación; se reducen las causales del juicio de responsabilidad del presidente de la República, a la vez que se aumenta la instancia ante el Senado para poder considerar culpable al funcionario.

Finalmente, debe mencionarse que las facultades para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República, así como para examinar la cuenta anual que presente el Ejecutivo, en lugar de corresponder a la Cámara de Diputados, el Constituyente de Querétaro se las confirió al Congreso de la Unión.

Con todo lo anteriormente vertido, podemos afirmar una decadencia paulatina del Poder Legislativo; si bien es cierto que algunas Constituciones lo fortalecieron, en la actualidad se encuentra acotado en sus funciones y subordinado por completo a la voluntad presidencial.

El debilitamiento que en sus funciones sufre el Poder Legislativo mexicano, deriva principalmente de la Constitución Federal, del sistema político y de la conformación del propio Congreso. A continuación, estudiaremos la manera en que dichos factores influyen para su menoscabo.

3.2 INEFICIENCIA DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Quizás la parte vulnerable de la acción del Congreso en México, reside en el ejercicio de la función legislativa, porque las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos de ley hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función meramente ratificante, no obstante que se siga el proceso legislativo correspondiente.

La especialización de las materias, dan lugar a que sea el Ejecutivo Federal el que, por contar con especialistas, formule el mayor número de iniciativas; pero en todo caso, corresponde al Congreso verificar que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución, lo cual en la mayoría de los casos ni siquiera esto sucede.

El dominio del trabajo legislativo pertenece, por mandato constitucional, al presidente de la República (Ejecutivo de la Unión), quien ejerce su control desde la fase inicial, a saber iniciativa de los proyectos, hasta la redacción final de los textos.

En este rubro, (iniciativa legislativa), se puede observar claramente la ineficiencia del Poder Legislativo derivada principalmente de la Constitución Federal, pues es este ordenamiento jurídico quien otorga amplias facultades al presidente de la República, debilitando así los poderes del Legislativo y confiriéndoselos al Ejecutivo de la Unión.

A continuación explicaremos la forma como el Ejecutivo Federal domina o controla el proceso legislativo, refiriéndonos naturalmente a las facultades legislativas del presidente de la República, derivadas fundamentalmente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del proceso legislativo, el presidente de la República tiene las siguientes facultades constitucionales:

LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional en su fracción I, el presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos.

Con fundamento en el anterior precepto constitucional, es el propio presidente quien envía al Congreso de la Unión la gran mayoría de las iniciativas de ley, las cuales, después de haberse concluido todo el proceso legislativo se convierten en ley. En todos los casos, dichas iniciativas o proyectos de ley presentados por el Ejecutivo Federal se aprueban sin mayor discusión; esto es una patología histórica, ya que durante el periodo de Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso, fueron iniciativas presidenciales.

Ahora bien, en México, cuando alguna iniciativa del presidente no prospera, la principal razón de ello se debe a que el propio presidente ha perdido el interés en tal iniciativa, pero jamás se

deberá a una objeción por parte de las Cámaras, lo cual obedece más bien a razones de índole política que más adelante comentaremos.

EL VETO.

Conforme a los incisos b) y c) del artículo 72 constitucional, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso de la Unión, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que las recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto, cuya significación es prohibir.¹¹

Emilio Rabasa opina que el derecho de veto no despoja al Congreso de la facultad legislativa, porque simplemente el veto es una facultad de impedir, no de legislar.¹² Sin embargo, otros tratadistas como Elisur Arteaga Nava, afirman que la Constitución considera que el veto es una parte del proceso legislativo y que, por ser el presidente de la República el titular de este derecho, directamente participa en el proceso legislativo.¹³ La posibilidad de revisión a una ley o decreto y el hecho de que el presidente puede hacer observaciones de forma y de fondo, confirman que su intervención es parte del proceso legislativo.

Lo anterior resta poder al Legislativo, en virtud de que el derecho de veto presidencial, retarda el proceso de creación de la ley; además, al hacer observaciones parciales o totales a proyectos de ley, estos últimos son modificados a capricho e interés del propio presidente, desvirtuando así la finalidad inicial de la futura ley y, si bien es cierto que el veto en México es superable por el Congreso de la Unión (artículo 72, inciso c, de la Constitución), dada la integración política de las Cámaras, en ningún caso superan dicho veto, es decir, dichas observaciones presidenciales siempre son reconsideradas por ambas Cámaras.

Ahora bien, si el Legislativo es el poder facultado para crear leyes, ningún otro poder puede intervenir en dicha creación, ni mucho menos bloquear el ejercicio de tales facultades; otorgar al Ejecutivo Federal tal facultad, equivale a conferirle la función legislativa, permitiendo que sobreponga su voluntad a la de la Nación.

En México, el veto es una institución que sólo tiene existencia en los textos constitucionales y en la doctrina; no ha tenido aplicación práctica debido a que en la realidad es el presidente de la República quien asume preferentemente la función de iniciar leyes y, en los casos en que él no lo hace directamente, es el responsable directo, por lo que resultaría ilógico que el mismo presidente de la República vetara sus propios proyectos.

11 SERRA Rojas, Andrés, "La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857", en Boletín de Información Judicial, año XII, número 118, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, 1957, p. 370.

12 RABASA, Emilio, "La Constitución y la dictadura", Editorial Porrúa, S.A., México, 1956, pp. 177 - 178.

13 Citado por Emilio Rabasa, ob. cit. pp. 177-178.

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY.

La fracción I del artículo 89 constitucional, concede e impone al presidente tres facultades y obligaciones: promulgar la ley, ejecutarla y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. En el presente apartado, sólo nos referiremos a la promulgación de la ley.

Tradicionalmente, se considera que el proceso legislativo comprende varias etapas, a saber:

- La iniciativa legislativa
- Discusión
- Aprobación
- Promulgación
- Publicación
- Iniciación de su vigencia

En opinión del tratadista Felipe Tena Ramirez,¹⁴ y a la cual me adhiero, el acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el plazo constitucional de diez días útiles sin que este último hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado (derecho de veto), el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, pero para que sea obligatorio, es necesario que se inicie mediante la promulgación, actividad exclusiva del Poder Ejecutivo, por mandato constitucional.

Así las cosas, el proceso legislativo sólo comprende la iniciativa, la discusión y la aprobación, y no así la promulgación y publicación de la ley, cuya naturaleza es eminentemente ejecutiva o administrativa.

Por consiguiente, en el ejercicio de estas últimas facultades, el presidente de la República no invade la esfera de atribuciones del Legislativo, ni mucho menos le resta eficacia en el poder al mismo, por lo que las tesis que sostienen lo contrario, en mi opinión son erróneas. Sin embargo, para efectos de ilustración, hablaremos de tales facultades ejecutivas.

Recordando líneas anteriores, una vez concluido el proceso legislativo, el presidente ya no puede hacer nuevas observaciones puesto que la ley ya está creada y para evitar que el Ejecutivo nulifique el trabajo legislativo con nuevas observaciones, la Constitución lo obliga a promulgar la ley, le parezca o no.

Dicha promulgación, prevista en el inciso c) del artículo 72 constitucional, es una aprobación segura de la ley, ya que, en ese supuesto, el presidente ya no puede rechazarla o modificarla, pues se trata de una ley formalmente aprobada y no de un simple proyecto.

14 "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Vigésimaquinta edición, México, 1991, p. 461.

Por el contrario, el veto sí es un acto por el que el Ejecutivo participa directamente en la función legislativa. La diferencia se explica en que en el veto el Ejecutivo tiene potestad de elección, voluntad propia, puede sumarse a la del Legislativo o puede oponerse a él; en la promulgación el Ejecutivo ya no puede entrometerse en la voluntad del legislativo, sino que tiene que acatarla, lo quiera o no. Otra diferencia consiste en que el derecho de veto se ejerce sobre proyectos de ley, en tanto que la promulgación recae forzosamente en la ley.

Asimismo, la doctrina distingue los vocablos promulgar y publicar, entendiéndolo por promulgación la comprobación que el presidente debe realizar de que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la Constitución impone al Poder Legislativo en el proceso de creación de la ley, así como la orden de su publicación y ejecución.¹⁵

La publicación es el acto del Poder Ejecutivo por el cual lleva al conocimiento de los habitantes, el texto de una ley aprobada y promulgada. Al respecto, Jorge Carpizo señala:

“Nuestra Constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, pero en los incisos a) y c) del artículo 72 usa como sinónimos publicar y promulgar. Por tanto, en nuestra opinión, el intérprete no puede distinguir cuando la Constitución no lo hace, amén de que a nuestro criterio no hay razón real para hacer dicha distinción.....”¹⁶

Así las cosas, para el citado tratadista, si el presidente no publica una ley, entendiéndolo este término como sinónimo de promulgar, está incumpliendo una obligación constitucional, anulando con ello al poder legislativo y rompiendo el orden jurídico. Esto es aceptable en nuestro criterio; en lo que no estamos de acuerdo es que se le deba fincar una responsabilidad política al presidente de la República, a través del juicio político, pues no compartimos la idea de Carpizo cuando dice que tal omisión encuadra en el último párrafo del artículo 108 constitucional, pues debe tenerse en cuenta que el segundo párrafo de ese mismo artículo, expresamente dice que “el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”, no encuadrando en ninguna de estas hipótesis el hecho de que el Ejecutivo se niegue a publicar la ley.

Asimismo, existen otras facultades legislativas del Ejecutivo Federal pero que ya no corresponden al proceso legislativo propiamente dicho, como son:

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR.

De acuerdo con el artículo 49 constitucional, el Ejecutivo de la Unión tiene una doble posibilidad para ser investido con facultades extraordinarias para legislar. Esto significa que el Poder Legislativo delega, por diversas razones, facultades netamente legislativas en el Poder Ejecutivo Federal.

15 *Ibid.*, p. 455.
16 *Op. cit.*, p. 92

Podemos afirmar que en México, el Poder Ejecutivo sólo tiene facultades para legislar en los casos en que expresamente lo faculta para ello la Constitución: tales casos son situaciones de emergencia (artículo 29), facultades impositivas del Ejecutivo o regulación económica (artículo 131, párrafo 2º), medidas de salubridad (artículo 73, fracción XVI), tratados internacionales (artículo 89, fracción X y 76, fracción I) y la facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I).

Examinemos cada uno de estos casos:

a). SITUACIONES DE EMERGENCIA.

El artículo 29 constitucional señala que:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de 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 a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

Así, pues, el citado artículo permite que en casos de emergencia el presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al Congreso o en su caso a la Comisión Permanente, que se suspendan las garantías individuales. El Congreso podrá conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. En esta oración, se encuentra la autorización por medio de la cual el Congreso puede dar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia, con la finalidad de hacer frente a la situación, legislando el Ejecutivo sobre asuntos relacionados con tal emergencia y previa suspensión de garantías. Asimismo, la interpretación del precepto en comento, descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido la constitucionalidad de dicha facultad extraordinaria, basada en el argumento de que no se viola el artículo 49 constitucional que consagra la división de poderes, ya que “la reunión de poderes supone su confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo en una sola persona.”

Contrariamente a los argumentos de la Suprema Corte, considero que la continuación de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando la forma de gobierno representativo y popular establecido en la propia Constitución, puesto que reúne, aunque transitoriamente, las facultades de dos Poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del país, pues la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en la práctica va sumando

facultades al Ejecutivo con el inminente riesgo de convertir en dictadura nuestro sistema constitucional.

Además, diremos que ya se han tenido experiencias en el ejercicio de facultades extraordinarias del presidente de la República, donde se ha demostrado que en tales circunstancias, el Ejecutivo ha abusado de dicha facultad, expidiendo una serie de leyes que no tienen nada que ver con la emergencia; tal es el caso del presidente Avila Camacho, cuando en 1942 obtuvo facultad legislativa, y éste expidió leyes que en ningún caso se relacionaban con dicha emergencia, como son la ley de la lotería nacional, los decretos que crearon el hospital infantil y el colegio nacional, entre otras.

b). FACULTAD IMPOSITIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL O REGULACIÓN ECONÓMICA.¹⁷

El artículo 131 de la Constitución, en su párrafo segundo, establece:

“El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Tal precepto autoriza al Ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. El propio párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al presidente de la República,

Ahora bien, si bien es cierto que cada año el presidente someterá a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades hubiese hecho, también es cierto que si el Congreso no estuviese de acuerdo en la forma en que el Ejecutivo utilizó dicha facultad, no hay nada que se pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados. Aunque el Congreso pueda influir en la nueva autorización, especificando algunas reglas que el presidente deberá seguir en el ejercicio de esta facultad, esto es sólo teoría, jamás una realidad, ello por razones políticas, jamás jurídicas.

¹⁷ Esta facultad también es considerada una especie de facultad extraordinaria para legislar pero de manera permanente en materia de comercio: es permanente porque en cualquier momento el Presidente de la República puede hacer uso de esa facultad, sin que para ello tenga que haber una situación de emergencia ni mucho menos suspensión de garantías individuales, solo basta que el Ejecutivo considere urgente una situación, para que caprichosamente disponga de su facultad impositiva.

c). MEDIDAS DE SALUBRIDAD.

El artículo 73, fracción XVI, atribuye al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de salubridad general de la República. Sin embargo, los párrafos siguientes de dicha fracción establecen que las medidas de salubridad serán tomadas por un Consejo de Salubridad General que dependerá directamente del presidente de la República y cuyas disposiciones generales serán obligatorias en todo el país, y por un Departamento de Salubridad, dependiente también del Ejecutivo Federal.

El párrafo quinto de la misma fracción ordena que las medidas tomadas por el Consejo en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas después por el Congreso de la Unión en los casos que le competan. Esto significa que el Consejo de Salubridad goza de atribuciones legislativas, en sustitución del Congreso, cuando ocurren los casos señalados.

Así, en caso de epidemias graves o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar medidas preventivas, a reserva de ser posteriormente sancionadas por el presidente de la República. En estas hipótesis, el Departamento de Salubridad, dependencia administrativa, asume funciones tanto del Ejecutivo como del Legislativo, esto es, se reúnen en esta institución dos Poderes federales.

Si a tan extraordinarias facultades se agrega que para poder ejercitarlas, el Departamento de Salubridad goza de acción ejecutiva, según lo establece la tercera parte de la fracción en comento, habrá que admitir que la materia de salubridad está regida por disposiciones excepcionales que contrastan con nuestro sistema constitucional.

d). TRATADOS INTERNACIONALES.

El artículo 76, fracción I, y el 89, fracción X, ambos de la Constitución Federal, disponen que es facultad del presidente de la República celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado; asimismo, el artículo 133 del mismo ordenamiento jurídico dispone que los tratados son parte del orden jurídico mexicano, o sea, parte del derecho interno. En consecuencia, lo que el presidente acuerda a través de los tratados es de aplicación interna; luego entonces, esto es una de las vías a través de las cuales el Ejecutivo puede legislar, asumiendo claro está, facultades del Poder Legislativo.

Mariano Coronado afirma que el Ejecutivo hace de legislador en la formación de los tratados y convenciones.¹⁸

La opinión anterior es acertada, pero podemos decir que en cuestión de tratados, no es posible que el Poder Legislativo pueda celebrarlos, en virtud de que es al presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, a quien la comunidad internacional le reconoce la representatividad

18 CORONADO, Mariano, "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano", México, Lib. de Ch. Bouret, 1906, p. 131.

del país, es decir, los gobiernos extranjeros y organismos internacionales le reconocen sólo al presidente la representatividad del Estado Mexicano y no así al Poder Legislativo; así, en la celebración de tratados sólo intervienen los jefes de Estado o plenipotenciarios y, si nuestra Constitución hace intervenir en la formación de un tratado al Senado mexicano, esto es sólo una formalidad interna.

Ahora bien, la ineficiencia del Poder Legislativo con respecto a los tratados internacionales, no deriva del hecho de que este poder no pueda celebrarlos, sino porque el Senado es un mero aprobador de los tratados celebrados por el Ejecutivo Federal, sin que en ningún caso se pronuncie en contra o introduzca enmiendas o reservas, lo que origina que en la formación del derecho interno a través de los tratados o acuerdos internacionales, sea la voluntad exclusiva y caprichosa del presidente la que prevalezca.

e). FACULTAD REGLAMENTARIA.

La facultad reglamentaria del presidente de la República, se la concede la fracción I del artículo 89 constitucional, al señalar que:

“.....proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia de las leyes”.

Las leyes fundamentales anteriores a la de 1857, con toda claridad, concedieron al presidente la función reglamentaria, ejemplo de lo anterior es la precisión con que fue redactada la fracción IV del artículo 87 de las bases orgánicas de 1843.¹⁹ Pero, en la Constitución de 1857 ya no apareció precepto alguno que sin duda atribuyera la facultad reglamentaria al presidente; sin embargo, la jurisprudencia y la doctrina del siglo pasado, aceptaron que dicha facultad si la poseía el Poder Ejecutivo, y su base constitucional era la frase “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

La Constitución de 1917 siguió en este aspecto a su antecesora, y la doctrina ha realizado el esfuerzo de tratar de explicar las razones por las cuales el presidente posee la facultad reglamentaria.

Al respecto, Tena Ramírez afirma que Fraga basa su explicación en la tesis de que “proveer en la esfera administrativa es una facultad diferente y autónoma, de las otras dos que contiene la fracción: promulgar y ejecutar, pero la ley fundamental no utiliza el infinitivo “proveer”, sino el gerundio “proveyendo”. Por tanto, en la redacción de la fracción I del artículo 89 sólo se deduce una sola facultad, a saber, la ejecución de las leyes, pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad.”²⁰

Serra Rojas señala que es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción en cuestión, por lo que no se puede perder el tiempo en interpretaciones inútiles de ese precepto, porque la

¹⁹ Dicha fracción establecía que “correspondería al Presidente expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”.

²⁰ TENA Ramírez, Felipe, ob. cit., pp. 459 - 469.

facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no necesita incluirse en la Constitución, pues es un principio universal de derecho.²¹

En opinión contraria a Serra Rojas, considero que el presidente mexicano no puede actuar si la Constitución no le señala expresamente alguna facultad, o por lo menos ésta se deriva de un precepto constitucional.

Algunos doctrinarios consideran que la facultad reglamentaria deriva del artículo 92 constitucional el cual comienza expresando que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente.....". Sin embargo, el mencionado artículo 92 sólo supone la existencia de los reglamentos, pero no consigna la facultad de expedirlos.

Partiendo del doble supuesto de que los reglamentos necesitan existir y de que la Constitución los presupone, los intérpretes han encontrado en la última parte de la fracción I del artículo 89 constitucional, el único fundamento posible de la facultad reglamentaria.

Admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la mencionada fracción, hay que afirmar que la misma es una manifestación clara del predominio presidencial en aspectos legislativos, predominio derivado de la propia Constitución, por ser ésta quien faculte al Ejecutivo para reglamentar.

Considero que si el reglamento es una norma de carácter general, abstracto e impersonal, que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada, lo más acertado sería que el Poder Legislativo tuviera la facultad de reglamentar ya que, por ser el Congreso quien crea la ley, es lógico pensar que solo este último sabe cuáles son los medios adecuados que hay que utilizar para poder aplicarla.

Por otro lado, a lo largo del texto constitucional, también existen otras muchas facultades concedidas al Ejecutivo de la Unión, pero que ya no son de naturaleza legislativa, sino administrativa o judiciales, como por ejemplo la facultad de nombramiento, por mencionar solo alguna; sin embargo, la Constitución Federal, a pesar de haber colmado de poder al presidente de la República, también lo ha limitado en sus funciones, a través de preceptos en los cuales el propio Congreso o cada una de las Cámaras por separado, están facultadas para mediar dicho poder; pero desafortunadamente esos medios de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, resultan en la realidad ineficaces debido al sistema político que vive nuestro país y al cual nos referiremos a continuación.

3.3 INEFICIENCIA PRÁCTICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DERIVADA DEL SISTEMA POLÍTICO.

El presidente de la República es la figura en torno a la cual gira la organización jurídica y política de nuestro país. Ello se debe, desde luego, a razones de orden jurídico como político.

²¹ "La función constitucional del presidente de la República", en "El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, S.A., 1962, pp. 241 - 245.

Asociamos el factor político al jurídico, porque nuestra estructura es la de un Estado constitucional de derecho y el ejercicio del poder nos remite, de manera inevitable, al fenómeno político.

Jurídica y políticamente, el presidente de la República es el funcionario cuyas decisiones tienen mayor trascendencia en el país. El predominio jurídico del presidente deriva de la Constitución: su relevancia política es resultado del propio sistema político, que lo convierte en el líder del partido dominante.

En el sistema de partidos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido el centro en materia de conformación e integración de los poderes federales. El Ejecutivo ha ocupado el lugar protagónico hasta configurar un sistema político definido antes que nada por la centralidad del presidente.

Como consecuencia de lo anterior, el PRI ha sido y es un instrumento al servicio del presidente, lo que conduce de manera irremediable a que el Poder Legislativo, integrado en forma apabullante a lo largo de seis décadas por miembros pertenecientes al partido oficial (PRI), se convirtiera también en una fachada, pues diputados y Senadores del partido aún mayoritario saben que deben su posición no a los votos, no a su partido, sino al presidente de la República que "palomeó" su nombre en las listas. Su fidelidad es a quien lo designó y ello ha provocado la sumisión del Congreso mexicano.

Para disimular lo anterior, las reformas constitucionales de 1978 y las posteriores dieron entrada a nuevos partidos, y para darle sentido a esa incorporación, se modificaron las formas de integración de la Cámara de Diputados. Pero dentro de los objetivos de estas reformas nunca estuvo el modificar la estructura del sistema político, es decir, el Ejecutivo no perdió la centralidad ni la hegemonía de su partido, a pesar de la incorporación de nuevos partidos y de que se aumentó el número de miembros integrantes de la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta al Senado, éste se mantuvo intocado y como un espacio reservado al partido oficial.

Constitucionalmente se han aumentado, de manera notable, las facultades de control y de fiscalización del Poder Legislativo respecto de actividades de los otros dos órganos del poder, especialmente respecto del Ejecutivo. Pero estas atribuciones de control y fiscalización derivadas de la Constitución Federal, no funcionan eficazmente si no existe una verdadera representación pluripartidista en el parlamento, ya que si el Congreso mexicano está integrado por miembros de un solo partido o partido hegemónico, los controles resultan ineficaces, debido a la comunidad de intereses entre los parlamentarios y el gobierno.

Entre las facultades de control y fiscalización que la Constitución confiere expresamente al Congreso de la Unión y a cada una de las Cámaras por separado, podemos citar las siguientes:

- Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. (Artículo 73, fracción VIII);

- Para conceder licencias al Presidente de la República. (Artículo 73, fracción XXVI);

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. (Artículo 74, fracción IV);

- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren. (Artículo 74, fracción V);

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. (Artículo 76, fracción I);²²

- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario (Presidente de la República) haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos.....(Artículo 76, fracción II);²³

- Autorizar al Ejecutivo de la Unión para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país. (Artículo 76, fracción III);

- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados. (Artículo 76, fracción VI);

22 Por lo que se refiere a la potestad del Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo Federal, expuesta en los informes anuales ante el Congreso, podemos decir que estos informes sirven simplemente para enterar a las Cámaras, y por su conducto al país de la labor ya realizada por el Ejecutivo durante el año anterior. Estos informes se presentan para dar noticia, de ninguna manera para ser aprobados o repudiados, de suerte que el análisis que de ellos se haga, no pasa de ser una mera formalidad.

23 En este supuesto, el funcionario designado por el Presidente toma desde luego posesión de su cargo, sin esperar la ratificación del Senado, pues esta fracción no exige la aprobación previa de este último; es decir, el funcionario ya ha sido nombrado por el Ejecutivo Federal y ha tomado posesión de su cargo, sin que para ello haya sido necesaria la aprobación del Senado. Luego entronces, esta ratificación es posterior a dicha designación y, lógicamente, sólo es una mera formalidad, pues se sabe que ratificar, en el sistema político mexicano, es sinónimo de aprobar sin discusión alguna.

Decimos que esta facultad es un mero formalismo, si se toma en cuenta que la Cámara está integrada en forma predominante por miembros del partido en el gobierno, por lo que resultaría ilógico que sea el propio Senado, el que se oponga a una designación hecha por el Presidente de la República, pues es precisamente a este a quien le deben los parlamentarios su puesto.

- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos. (Artículo 76, fracción VII);²⁴

- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario. (Artículo 76, fracción VIII);²⁵

Como puede observarse, muchos son los factores que impiden que en el sistema político mexicano florezca un real sistema de partidos, que a su vez permita una conformación plural del Poder Legislativo e impida la hegemonía de un solo partido. Hasta aquí se ha intentado describir la relación de mutua correspondencia entre un pluripartidismo de aparato y un parlamento subordinado casi por completo al Poder Ejecutivo. Romper esa relación es condición indispensable para arribar a otra forma y otros contenidos de nuestro sistema político; ello deberá pasar por la corrección radical del sistema de partido y por la revisión a fondo de todas las leyes, incluyendo la Constitución Federal, que preven las formas y sistemas para la integración de las Cámaras.

3.4 INEFICIENCIA PRÁCTICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DERIVADA DE LA CONFORMACIÓN DEL PROPIO CONGRESO.

Como ha quedado señalado y demostrado en apartados anteriores, la Constitución ha otorgado, tanto al Congreso de la Unión o Congreso General (reunión de la Cámara de Diputados y de la de Senadores) y a cada una de las Cámaras por separado, así como a la propia Comisión Permanente, una serie de facultades para limitar y controlar el poder del Ejecutivo Federal; asimismo, comentamos también que este control por parte del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, en la práctica resulta ineficaz debido a cuestiones de índole política, lo que origina que

24 Esta facultad es muestra de que la Constitución Federal de la República prevé un equilibrio de poderes; así, por ejemplo, la Cámara de Senadores para impedir un abuso del poder tiene la facultad de erigirse en jurado de sentencia y así destituir o inhabilitar a cualquier servidor público de su empleo, cargo, comisión o función.

La facultad en comento no representa realmente un verdadero control o límite de poderes, sino que, establece más bien una relación de compromiso político entre personas que militan en un mismo partido y que pertenecen a su vez tanto al Congreso como al gobierno federal o local.

El juicio de responsabilidad de los altos funcionarios pertenecientes al partido oficial ha sido escaso en nuestro país; por el contrario, ha prosperado para desprestigiar a funcionarios o políticos pertenecientes a la oposición.

25 Constitucionalmente, el Senado es quien debe designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero políticamente quien en realidad realiza dichos nombramientos o designaciones es el Presidente de la República; este último es quien tiene la decisión final, pues es quien ordena al Senado la designación de un Ministro en determinado sentido.

el presidente de la República siga teniendo un poder ilimitado y a su vez subordine a los otros dos poderes de la Unión.

Por otro lado, esta supremacía del Poder Ejecutivo Federal, también es consecuencia de la conformación del propio Congreso de la Unión, ya que al ser este último un cuerpo colegiado numeroso, en ocasiones resulta inconveniente otorgarle ciertas facultades, pues de hacerlo así retardaría el despacho de los asuntos, tal es el caso del artículo 29 constitucional que confiere facultades legislativas al Ejecutivo de la Unión en caso de situaciones de emergencia, pues es este último el que por ser un poder unipersonal, toma las decisiones con prontitud de la misma manera hace frente a la situación prevaeciente, lo que sería imposible e ineficaz en el caso del Poder Legislativo.

A continuación, haremos referencia a la conformación del Poder Legislativo Federal, según lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a). LA CÁMARA DE SENADORES.

De acuerdo con el artículo 56 constitucional, “la Cámara de Senadores, se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos,

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional,

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, cada seis años.”

Por otro lado, el artículo 57 del mismo ordenamiento jurídico, establece: “Por cada senador propietario se elegirá un suplente.”

b). LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

El artículo 51 señala:

“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.”

Por su parte, el artículo 52 constitucional determina que "la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

c). LA COMISIÓN PERMANENTE.

Artículo 78 de la Constitución Federal:

"Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto."

d). EL CONGRESO GENERAL.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 50 constitucional, " el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Así, podemos afirmar que el Congreso General está integrado por 628 miembros sin contar los suplentes.

Ahora bien, el artículo 63 de la Constitución señala que las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia (quórum), en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo.

No debemos olvidar, que el Congreso se reúne para sesionar de manera ordinaria y extraordinaria; en el segundo supuesto, se requiere la convocatoria de la Comisión Permanente, siendo necesario para ello el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes (artículo 79, fracción IV).

Por todo lo anterior, se dice que a pesar que la Constitución establezca un quórum (mínimo de miembros para poder sesionar), a cada una de la Cámaras para poder llevar a cabo sus funciones, esto resulta un proceso tardado e inconveniente para hacer frente a situaciones de emergencia, donde las circunstancias obligan a trabajar con rapidez.

4. EL PODER JUDICIAL FEDERAL EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES. (CONTEXTO JURÍDICO)

4.1 INTRODUCCIÓN.

En el ámbito federal, la Constitución General de la República ha depositado el ejercicio de la función judicial en un conjunto de tribunales a los que se ha denominado genéricamente Poder Judicial de la Federación.

La función jurisdiccional, entendida como la facultad de dirimir controversias con fuerza vinculativa para las partes, en el ámbito federal es realizada incluso por tribunales que no pertenecen al Poder Judicial, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunales Militares, Tribunal Federal Electoral y Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los cuales se consideran **especializados** de acuerdo a la materia de que conocen. Todos estos Tribunales emiten sentencias, laudos y, en general, resoluciones obligatorias, tanto para las partes que intervienen en las controversias que resuelven como para ellos mismos.

Sin embargo, nuestro tema de estudio se circunscribe al Poder Judicial Federal y, por ende, a los **órganos** que lo componen, los cuales conforme al artículo 94 constitucional, son: La Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal, mismos que serán analizados a continuación.

4.2 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La Suprema Corte puede considerarse como la última instancia de conocimiento de controversias jurídicas o procesos, la cual tiene una competencia delimitada en la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación y que será objeto de análisis cuando se aborde el tema de las facultades del Pleno y de las Salas de dicho alto tribunal.

DENOMINACIÓN DE LOS MIEMBROS.

En la Constitución Federal (Artículo 94) se alude a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros; término que deriva de "minister", que significa servidor, pero que en nuestro derecho se utiliza para resaltar la alta jerarquía de los integrantes de la Corte.

INTEGRACIÓN.

De acuerdo con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 94 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra de once ministros y funciona en Pleno o en Salas.

Por su parte el artículo 95 constitucional señala los requisitos que debe satisfacer una persona para ser electo ministro de la Suprema Corte, a saber:

- 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, una 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 y 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 personas que 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."

Asimismo, el artículo 96 de nuestra Carta Política establece que 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; agregando también ese numeral, que la designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, y si el Senado no resuelve en ese plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República; en caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos apuntados, y si esta segunda terna fuere rechazada también por el Senado, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Ahora bien, cabe hacer mención que la propia Suprema Corte de Justicia podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, según lo dispone el segundo párrafo del artículo 97 constitucional.

Respecto a las faltas temporales o absolutas de los ministros de la Suprema Corte, debe tenerse en cuenta lo que dispone el artículo 98 de nuestra Constitución Federal, en el sentido de que si excede de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose el trámite previsto en el artículo 96 de la misma; y si la falta fuere por causa de defunción o por cualquier otra que implique una separación definitiva del

ministro, el Presidente someterá a elección del Senado un nuevo nombramiento. en los términos del citado artículo 96.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la propia Suprema Corte y las que excedan de ese tiempo se podrán conceder por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, exceptuando los casos previstos en los párrafos decimosexto y decimonoveno del artículo 41 constitucional, en los que se estará a lo dispuesto en tales párrafos.

El artículo 99 de la Constitución, señala que las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves, que serán sometidas a la aceptación del Ejecutivo Federal, quien en caso de estar de acuerdo con las mismas, las enviará para su aprobación al Senado.

FACULTADES DEL PLENO.

Las facultades que la Constitución General de la República y la ley secundaria le atribuyen a la Suprema Corte funcionando en Pleno, son las siguientes:

1. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política Federal.

2. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o por los Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos:

a). Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución General de la República.

b). Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso B de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y

c). Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de dicha Constitución.

3. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, dichas sentencias decidan y omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

4. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer, le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo II, la misma ley.

5. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictado durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la propia Suprema Corte.

6. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno.

7. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

8. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean competencia exclusiva de alguna de las Salas.

9. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la comisión substanciadora única del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del citado artículo 123.

10. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el gobierno federal con los gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política Federal, en lo que hace a las controversias constitucionales.

11. De cualquier otro asunto que sea competencia de la Suprema Corte de Justicia y cuyo conocimiento no corresponda a las Salas.

12. De las demás que expresamente le confieran las leyes.

Además de las anteriores facultades, mismas que pueden clasificarse como propiamente jurisdiccionales, el Pleno de la Suprema Corte también tiene atribuciones que se consideran como facultades materialmente legislativas y materialmente administrativas, las cuales se enlistan a continuación.

FACULTADES MATERIALMENTE LEGISLATIVAS.

1. Fijar mediante acuerdos generales los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

2. Determinar mediante acuerdos generales la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos que éstas deban conocer.
3. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas, a través de acuerdos generales.
4. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la propia Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.
5. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; así como reglamentar la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia, y el centro de documentación de análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas.
6. Crear jurisprudencia de observancia obligatoria para el propio Pleno y las Salas de la Suprema Corte, así como para los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.
7. Expedir acuerdos generales y reglamentos en las materias de su competencia.

FACULTADES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS.

1. Elegir al presidente de la Suprema Corte de Justicia en términos de los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conocer y aceptar, en su caso, la renuncia a dicho cargo.
2. Conceder licencias a los ministros en términos del artículo 98 de la Constitución Política Federal.
3. Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes, con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte.
4. Nombrar los comités que sean necesarios para la tención de los asuntos de su competencia.
5. Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación.
6. Nombrar, a prouesta del presidente de la Suprema Corte de Justicia, al Secretario General de Acuerdos, al Subsecretario General de Acuerdos y al titular de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis; así como resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos, removerlos por causa justificada, suspenderlos cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria.

7. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto o a algún órgano o miembro de Poder Judicial de la Federación.

8. Nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

9. Practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

4.3 EL TRIBUNAL ELECTORAL.

Cabe señalar, ante todo, la reciente incorporación del Tribunal Electoral como órgano del Poder Judicial de la Federación, que parece adecuada pues al ser la máxima autoridad en materia electoral, hace compatible esta función con el ejercicio y finalidad del poder al que pertenece.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

El Tribunal Electoral funcionará con una Sala superior y con Salas regionales, según lo dispone el artículo 99 Constitucional en su segundo párrafo.

La Sala superior se integrará por siete magistrados electorales, los cuales deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley secundaria respectiva y que no podrán ser menores de los exigidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durando en su encargo diez años improrrogables.

Los integrantes de la Sala superior serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el presidente de dicha Sala será elegido de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Los magistrados electorales que integren las Salas regionales, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley secundaria correspondiente, y que no podrán ser menores de los exigidos para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, teniendo una duración en su encargo de ocho años improrrogables, salvo que fueren promovidos a cargos superiores.

En lo que concierne a la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, le corresponderá a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

COMPETENCIA.

Al Tribunal Electoral le corresponde, de acuerdo con el artículo 99 Constitucional, resolver en forma definitiva e inatacable sobre los siguientes asuntos:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y Senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala superior; estando facultada ésta para realizar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpeuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de dicha elección y la de presidente electo, respecto del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos;
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios ejegidos;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos, para votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución Federal y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el propio Tribunal Electoral y sus servidores; *
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- IX. Las demás que señale la ley.

4.4 LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.**INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.**

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los tribunales colegiados de circuito se compondrán de tres magistrados, un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Los magistrados de estos tribunales serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley, y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley, según lo dispone el artículo 97, párrafo primero, de la Constitución General de la República; y en relación con dichos nombramientos y adscripciones, el artículo 91, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial

Federal señala que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción.

Cada tribunal colegiado nombrará a su presidente de entre sus propios miembros, el cual durará un año en su cargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior, según lo dispone el artículo 40 de la citada Ley Orgánica.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal. Cuando algún magistrado disintiere de la mayoría, podrá formular su voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se tomó el acuerdo respectivo.

COMPETENCIA.

El artículo 107, fracción V, incisos a, b, c y d de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 37 de la Ley Orgánica mencionada, establecen la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, que en términos generales se puede clasificar bajo tres rubros principales:

1). Conocer y resolver de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio y que violen garantías individuales, en las materias penal, administrativa, civil o mercantil y laboral;

2). Conocer y resolver de los recursos de revisión, queja y reclamación, conforme a lo dispuesto en los numerales citados;

3). Conocer y resolver de los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo, así como de los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre magistrados de los Tribunales de Circuito o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo.

4.5 TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se compondrán de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto, según lo dispone el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

El nombramiento de los magistrados que deberán integrar los Tribunales Unitarios de Circuito y su adscripción, es facultad del Consejo de la Judicatura Federal, por así disponerlo el artículo 97 constitucional, párrafo primero, y el 81, fracción VII, de la referida Ley Orgánica.

COMPETENCIA.

El artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, señala:

“Los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán:

I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el Tribunal Unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado;

II. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito;

III. Del recurso de denegada apelación;

IV. De la calificación de impedimentos, excusas y *recusaciones* de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo;

V. De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y

VI. De los demás asuntos que les encomiende las leyes. Los Tribunales Unitarios de Circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta Ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.”

4.6 JUZGADOS DE DISTRITO.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Los juzgados de distrito se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

El nombramiento y adscripción de los jueces de distrito, le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 97 constitucional, y artículo 81, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; dichos jueces durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

COMPETENCIA.

Las atribuciones o competencia de los jueces de distrito se puede considerar bajo dos rubros; el primero, referido al conocimiento y resolución de juicios de amparo en los términos y condiciones que establece la Constitución Federal y la Ley de Amparo, respectivamente; el segundo, relativo al conocimiento y resolución de controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, reglamentos y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Dado que se trata de dos procedimientos diferentes, en los cuales tienen competencia los jueces de distrito, la Ley Orgánica correspondiente al establecer las atribuciones de los juzgados de distrito, hace la distinción de dicha competencia, ya sea que se trate de la jurisdicción ordinaria en las materias penal, administrativa, civil y del trabajo, así como de la jurisdicción de amparo (artículos 48 al 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

4.7 EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

El artículo 100 constitucional establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la propia Constitución, establezcan las Leyes.**

Dicho Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo, un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante insaculación, dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Dichos integrantes durarán cinco años en su cargo, salvo el presidente del Consejo, y serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los consejeros, para que puedan ser designados, deberán reunir los requisitos que señala el artículo 95 constitucional, y además, tratándose de los designados por el Senado y el Presidente la República, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

El Consejo de la Judicatura Federal funcionará en Pleno o en comisiones, según lo disponen el artículo 100, párrafo tercero constitucional, y el 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y sus decisiones serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece la citada Ley Orgánica.

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley Orgánica de referencia, el Consejo de la Judicatura Federal tendrá cada año dos periodos de sesiones. El primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

Al clausurar sus periodos ordinarios de sesiones, el Pleno de dicho Consejo designará a los consejeros que deban proveer los trámites y resolver los asuntos de notoria urgencia que se presenten durante los recesos, así como a los secretarios y empleados que sean necesarios para apoyar sus funciones. Al reanudarse el correspondiente periodo ordinario de sesiones, los consejeros que hayan actuado durante el receso correspondiente, darán cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal sobre las medidas que hayan tomado, a fin de que éste acuerde lo que proceda.

Las sesiones ordinarias del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, serán privadas, debiendo celebrarse durante los periodos previstos en el artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en los días y horas que el propio Pleno determine mediante acuerdos generales.

Sin embargo, el Pleno de Consejo referido también podrá sesionar de manera extraordinaria, a solicitud de cualquiera de sus integrantes, debiendo presentarse dicha solicitud al presidente del propio Consejo, a fin de que emita la convocatoria correspondiente.

Las resoluciones del Pleno y de las Comisiones del Consejo en cuestión, deberán constar en acta y firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos, debiendo notificarse personalmente, a la brevedad posible, a las partes interesadas. Dichas resoluciones, tratándose de las tomadas por el Pleno del Consejo, deberán adoptarse por el voto de la mayoría de los consejeros presentes, y por mayoría calificada de cinco votos, tratándose de los casos previstos en las fracciones I, II, VII, VIII, XI, XII, XV, XVI, XVIII, XXV, XXVI y XXXVI del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los consejeros no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan asistido a la discusión del asunto de que se trate, y cuando algún consejero difiera del criterio de la mayoría, podrá formular otro particular, el cual se insertará en el acta respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo correspondiente. En caso de empate, el presidente del Consejo tendrá voto de calidad.

Las resoluciones de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal para ello.

En todos aquéllos casos en los que no fuere posible la resolución de un asunto por las comisiones, pasará su conocimiento y resolución al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

COMPETENCIA.

Dentro de las atribuciones que le confiere la ley al Consejo de la Judicatura Federal, existen las relativas al presidente de dicho Consejo y las que de manera general tiene ese órgano colegiado como tal. Dichas atribuciones están contempladas en los artículos 81 y 85 de la multicitada Ley Orgánica, los cuales se transcriben a continuación:

"Art. 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

I. Establecer las condiciones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los Consejeros que deban integrarlos;

II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquéllos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquéllos jueces de distrito y magistrado de Circuito que hubieren sido ratificados en término del artículo 97 constitucional, y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. En la licencia que se otorgue a los jueces de distrito y magistrados de Circuito insaculados, deberá garantizarse el cargo y adscripción que vinieren desempeñando;

IV. Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República;

V. Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior;

VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los Circuitos;

VII. Hacer el nombramiento de los magistrados de Circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;

VIII. Acordar las renuncias que presenten los magistrados de Circuito y los jueces de distrito;

IX. Acordar el retiro forzoso de los magistrados de Circuito y jueces de distrito;

X. Suspender en sus cargos a los magistrados de Circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado.

La suspensión de los magistrados de Circuito y jueces de distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si llegare a ordenarse o efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal. El Consejo de la Judicatura Federal determinará si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración y, en su caso, el monto de ella durante el tiempo que se encuentre suspendido;

XI. Suspender en sus funciones a los magistrados de Circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;

XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquéllas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia;

XIII. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para ésta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo.

XIV. Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares;

XV. Nombrar a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinan las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda;

XVI. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los secretarios ejecutivos, así como conocer de sus licencias, remociones y renunciaciones;

XVII. Emitir las bases mediante acuerdos generales para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVIII. Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público;

XIX. Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito;

XX. Cambiar la residencia de los Tribunales de Circuito y la de los Juzgados de Distrito;

XXI. Conceder licencias en los términos previstos en esta ley;

XXII. Autorizar a los secretarios de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito para desempeñar las funciones de los magistrados y jueces, respectivamente, en las ausencias temporales de los titulares y facultario para designar secretarios interinos;

XXIII. Autorizar en términos de esta ley, a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito para que, en casos de ausencias de alguno de sus servidores públicos o empleados, nombren a un interino;

XXIV. Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los Tribunales de Circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;

XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que les presente la Comisión Sustanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente;

XVI. Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Poder Judicial de la Federación ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;

XXVII. Convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de magistrados, jueces, asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación y proponer las medidas pertinentes para mejorarlos;

XXVIII. Apercebir, amonestar e imponer multas hasta por ciento ochenta días del importe de salario mínimo general vigente del Distrito Federal al día de cometerse la falta a aquéllas personas

que falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal;

XXXIX. Formular anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales;

XXX. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia;

XXXI. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;

XXXII. Nominar a los servidores públicos de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renuncias;

XXXIII. Fijar los periodos vacacionales de los magistrados de Circuito y jueces de distrito;

XXXIV. Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia.

XXXV. Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación;

XXXVI. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los Tribunales de Circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el consejo dicte en materia disciplinaria;

XXXVII. Realizar visitas extraordinarias e integrar comisiones de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la visitaduría judicial o a la contraloría del Poder Judicial de la Federación;

XXXVIII. Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los Tribunales de Circuito, juzgados de distrito y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;

XXXIX. Regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los funcionarios judiciales a que se refiere el artículo 153 de esta ley;

XL. Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados, y

XLI. Desempeñar cualquier otra función que la ley encomiende al Consejo de la Judicatura Federal."

"Art. 85. Son atribuciones del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, las siguientes:

I. Representar al Consejo de la Judicatura Federal;

II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formule los correspondientes proyectos de resolución.

En caso de que el presidente estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un consejero ponente para que someta el asunto a la consideración d el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que éste determine lo que corresponda:

III. Presidir el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;

IV. Despachar la correspondencia oficial del Consejo, salvo la reservada a los presidentes de las comisiones;

V. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo, así como el del representante de éste último, ante la correspondiente Comisión Sustanciadora;

VI. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;

VII. Informar al Senado de la República y al Presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Judicatura Federal que deban ser cubiertas mediante sus respectivos nombramientos;

VIII. Otorgar licencias en los términos previstos en esta ley;

IX. Firmar las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y legalizar, por sí o por conducto del secretario ejecutivo que al efecto designe, la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos en que la ley exija este requisito, y

X. Las demás que determinen las leyes y los correspondientes reglamentos interiores y acuerdos generales."

4.8 LA SUPUESTA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Debe resaltarse primeramente la dependencia que por mandato constitucional tiene el Poder Judicial Federal del presidente de la República, según lo dispone el artículo 89, fracción XII, de la Constitución General de la República, al decir que el presidente le debe facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Dicha disposición constitucional coloca a nuestro Poder Judicial en un plano de subordinación frente al Ejecutivo Federal, pues tal parece, y en realidad así lo es, que queda al arbitrio del propio Ejecutivo de la Unión proporcionarle al Judicial lo que aquél considere "necesario" para el funcionamiento de este último; sin pasar por alto el aspecto de la dependencia política y económica del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, como se demostrará en el desarrollo de este apartado.

De lo anterior surge la pregunta: ¿Es el Poder Judicial Federal independiente del Presidente de la República? para contestar a esta interrogante, es necesario hacer un análisis de las llamadas garantías judiciales o jurisdiccionales.

Para Héctor Fix Zamudio, las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales.²⁶

Asimismo, respecto de las garantías jurisdiccionales se dice que "Por ellas debemos entender el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura también favorecen la

26 FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Organización de los tribunales administrativos", en "Revista del Tribunal Fiscal de la Federación", Cuarto número extraordinario, México, 1971, pp. 122 - 123.

situación de los justiciables.”²⁷ Como bien dice Hugo Alsina, estas garantías no se establecen con interés de la persona del juez “sino para asegurar la independencia de sus funciones.”²⁸

Concretamente, el análisis de las llamadas garantías jurisdiccionales debe enfocarse en los siguientes aspectos: la designación, la estabilidad, la remuneración, la responsabilidad y la autoridad de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial, específicamente de los ministros de la Suprema Corte.

A). LA DESIGNACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

El artículo 89, fracción XVIII, de nuestra Constitución Federal le confiere facultad al Presidente de la República para presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia. Por su parte, el artículo 96 de la propia Constitución prevé que 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.

Conforme a ese procedimiento constitucional, es evidente que, en principio, le corresponde al Ejecutivo Federal designar a los integrantes del más alto tribunal del país, lo que supone ya una dependencia hacia el propio Ejecutivo, pues las personas que deseen ser miembros de la Suprema Corte deberán ser de la simpatía del Presidente de la República o pertenecer a su círculo o quizá a su gabinete, y si bien es cierto que se requiere también de la intervención del Senado para la designación de los ministros, se trata de un mero trámite formal. Incluso, en caso de que el Senado rechace una segunda terna de las propuestas por el Ejecutivo, este último hará la designación definitiva del ministro respectivo, sin que requiera de la aprobación de la Cámara legislativa.

B). LA ESTABILIDAD DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE.

Como tal debe entenderse el conjunto de medios que se traducen en la permanencia de los jueces y magistrados, ya sea por un periodo determinado o de manera indefinida, hasta la finalización de su cargo, fallecimiento o edad de retiro, a no ser que incurran en un motivo o causa de responsabilidad que traiga consigo su remoción por medio de un proceso o de un juicio político.

Sobre la estabilidad de los miembros del Poder Judicial se comenta que: “La forma más perfeccionada radica en la inamovilidad, la que significa que, una vez designado, el juez o magistrado permanece indefinidamente en sus funciones hasta su fallecimiento o retiro forzoso a

27 FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramon Cossio Diaz, “El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano”, Editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1996, p. 31.

28 ALSINA, Hugo, “Tratado teórico práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial”, Editorial Ediar, Buenos Aires- Argentina, 1957, Tomo II, pp. 272 - 273.

una edad determinada, e inclusive en algunos ordenamientos el cargo es vitalicio (como, por ejemplo, el de los magistrados de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos).”²⁹

El penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional, establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años y sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución, y al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro, sin que puedan ser nombrados para un nuevo período, salvo que el ministro hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Dicha disposición constitucional les da estabilidad a los ministros de nuestra Suprema Corte, pues ahora ya no puede hablarse de una inamovilidad, ya que sólo duran un lapso de tiempo determinado en el desempeño de su encargo y no de manera vitalicia, como lo establecía anteriormente la Constitución Federal hasta antes de las reformas publicadas en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

No obstante de que gozan los ministros de la estabilidad en el cargo, ello no implica que tengan una verdadera independencia del Ejecutivo Federal, pues como se vió anteriormente, la propuesta para que puedan acceder a sus cargos es iniciativa del Presidente de la República.

C). LA REMUNERACIÓN DE LOS MINISTROS.

A imitación del sistema norteamericano, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley. De esta disposición constitucional se deduce que al ser el puesto de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un empleo señalado en la propia Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, debe señalarse la remuneración que corresponda al mismo, lo que a primera vista parece otorgarles a los ministros de nuestro más alto tribunal una independencia económica frente al Ejecutivo de la Unión.

Sin embargo, no puede dejar de considerarse el hecho de que al Presidente de la República le compete la facultad de enviar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación: lo que de alguna manera hace depender a los miembros de la Suprema Corte de lo que les pueda asignar como remuneración el propio Ejecutivo, no obstante que la citada Ley Orgánica establezca como facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia en su artículo 11, fracción XVI, aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la propia Suprema Corte, pues la práctica de hace varias décadas ha demostrado que el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación que le envía el Ejecutivo al Poder Legislativo Federal, se reduce a un mero trámite formal, sin que se hagan modificaciones substanciales a dicha iniciativa.

Por otro lado, también se ha dicho con respecto a la remuneración de los miembros del Poder Judicial, que “este ha sido uno de los aspectos más débiles en la mayoría de los sistemas jurídicos de organización judicial, y con mayor razón en Latinoamérica, pues en general los jueces y

29 FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, ob. cit., p.32.

magistrados perciben sueldos proporcionalmente inferiores a los que se otorgan a los funcionarios administrativos o legislativos (lo cual está relacionado con la concepción tradicional acerca del carácter secundario y mecánico de la función judicial).”³⁰

De lo expuesto, se puede ver que en la realidad nuestro Poder Judicial Federal tiene una inferioridad económica que lo subordina al Ejecutivo de la Unión, lo que indiscutiblemente merma la independencia del primero frente al segundo. Sin embargo, en diversos ordenamientos constitucionales latinoamericanos se han establecido lo que podrían ser circunstancias atenuantes de esa dependencia económica, para lo cual se previene un porcentaje mínimo del presupuesto nacional que debe ser asignado para el Poder Judicial. Como ejemplos se pueden citar los artículos 177 de la Constitución de Costa Rica; 238 de la Carta del Perú de 1979; 123 de la Guatemalteca y 205 de la Constitución Paraguaya, cuyos preceptos asignan, respectivamente, un seis por ciento, dos por ciento, dos y cuatro por ciento del presupuesto general que debe entregarse al Poder Judicial de esos Países.

D). LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE.

Sobre este punto se ha dicho que la responsabilidad puede entenderse desde varios enfoques. En sentido estricto, la responsabilidad se concibe como el procedimiento establecido para imponer sanciones a los jueces que cometan errores inexcusables, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones; en tanto que en un sentido más amplio, también puede incluir la responsabilidad procesal, en la medida que los miembros del Poder Judicial gozan de atribuciones para la dirección del proceso; sin dejar de considerar la llamada responsabilidad política, cuando dichos miembros intervienen en los instrumentos de justicia constitucional.

Al respecto, el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que podrán ser sujetos de juicio político, entre otros, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en tanto que en su artículo 111, se establece que para proceder penalmente contra los ministros, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión respectiva, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. En el primer caso, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley; en el segundo, se suspenderá todo procedimiento ulterior, sin que ello sea obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la resolución negativa de la Cámara de Diputados no prejuzga los fundamentos de la imputación.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria implica una vigilancia permanente de la actividad de los jueces y magistrados, y se traduce en la imposición de sanciones tales como amonestación, multa, suspensión e inclusive destitución en casos graves; lo que en el caso de los ministros de la Suprema Corte de la Nación es competencia del Pleno de ese organismo, conforme a lo previsto en el artículo 133, fracción I de la respectiva Ley Orgánica; siendo importante mencionar, asimismo, lo que establece el artículo 129 de este último ordenamiento, al señalar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la

30 Id.

Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, entre otros, serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

Puede decirse que la responsabilidad penal de los miembros de nuestro más alto tribunal, es la de mayor gravedad, pues implica la imposición de sanciones personales por conductas que no sólo lesionan de manera grave la prestación del servicio, sino que en ocasiones configuran delitos comunes u oficiales; sin dejar de considerar que debe existir el llamado "antejuicio", o bien, un juicio de carácter político, por lo que no puede someterse directamente a un proceso penal a dichos ministros sin que de manera previa se hubiese autorizado su enjuiciamiento por el Poder Legislativo Federal.³¹

E). LA AUTORIDAD DE LOS MINISTROS DE LA CORTE.

Sobre la autoridad de los miembros de nuestro máximo tribunal, se ha dicho que: "implica que los jueces y magistrados deben contar con instrumentos jurídicos para hacer respetar sus resoluciones, así como con el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de éstas."³²

Asimismo, se ha querido ver una autoridad moral en los representantes del Poder Judicial Federal, por la importante labor que realizan al desempeñar su función de juzgadores; autoridad que ha sido mayormente reconocida en los países que siguen la tradición angloamericana del common law, en los que la jurisprudencia tiene una importante función para la integración del ordenamiento jurídico.

En estricto sentido jurídico puede decirse que la autoridad de los integrantes del Poder Judicial está apoyada en las legislaciones procesales que aplican y que les confieren facultades para imponer medidas de apremio y correcciones disciplinarias, a fin de hacer cumplir e imponer sus decisiones tanto a las partes como a los terceros relacionados con los procesos de que conocen. Sin embargo, no puede soslayarse la necesaria dependencia que del Ejecutivo tiene nuestro Poder Judicial Federal para la ejecución de sus fallos, pues debe recordarse que quien posee la fuerza pública es este último; por lo tanto, nuestros tribunales federales, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, requieren de pedirle al presidente de la República su ayuda para el uso de la fuerza pública; facultad-obligación que para el presidente de la República prevé la fracción XII del artículo 89 constitucional.

Así, la mengua en la independencia de nuestro Poder Judicial Federal se ve en la necesidad que tiene de acudir forzosamente a solicitarle al Ejecutivo su "colaboración" para la ejecución material de sus determinaciones, lo que indudablemente subordina al primero frente al segundo.

31 FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, ob. cit. pp.34-35.

32 Id.

Para concluir con el tema de la supuesta independencia del Poder Judicial Federal frente al presidente de la República, diré tomando las palabras del jurista Héctor Fix-Zamudio, que las relaciones desarrolladas entre el Ejecutivo Federal y el Poder Judicial, no siempre han sido equilibradas ni pacíficas, pero han evolucionado en una dependencia bastante estrecha de los jueces y tribunales frente al propio Ejecutivo, no siendo ésta una situación peculiar del ordenamiento mexicano, pues se presenta en casi todos los países latinoamericanos en los cuales ha predominado la tradición del caudillismo y de los gobiernos militares, que han suprimido cualquier intento de independencia judicial, no obstante que formalmente se ha postulado, casi como un dogma, el principio de la división de poderes en las constituciones latinoamericanas.³³

33 Véase "El sistema presidencial mexicano" (Algunas reflexiones), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, p.269.

CAPÍTULO TERCERO

FUNCIONAMIENTO E INTEGRACIÓN DEL NUEVO SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

1. CONFORMACIÓN DEL NUEVO SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO.

Es indiscutible que en México el presidencialismo ha socavado en la práctica el principio de la división de poderes que la Constitución Federal establece como pieza fundamental de nuestro sistema político. No obstante, la trascendencia formal que a este principio le otorga la ley fundamental, el equilibrio entre los poderes es rebasado por la fortaleza jurídico-política de un presidente preeminente, que no sólo cuenta con las atribuciones que la propia Constitución le otorga, sino, además, con todas las facultades que el sistema político le confiere.

En nuestra opinión, consideramos al presidencialismo mexicano la causa última de todos los males económicos, políticos y sociales que padece nuestro país, al caracterizarlo como un sistema personalista y autoritario por excelencia, que obstruye la democracia, limita la participación de la sociedad en cuestiones públicas y trastoca el orden jurídico e institucional.

Al erigirse el Ejecutivo Federal como titular de un poder preeminente y colocarse por encima no sólo de los otros poderes de la Unión sino también de los gobiernos estatales y municipales, coarta la soberanía de todos estos, conculcando el principio de la división de poderes y del federalismo republicano.

Lo anterior lleva a la conclusión de que es urgente un cambio hacia un nuevo sistema jurídico-político que garantice la democracia y que atempere la preeminencia del Ejecutivo Federal. Nosotros encontramos que una opción válida para ello, bien podría ser un nuevo sistema parlamentario, similar al de tipo europeo, aunque con un matiz muy particular para nuestro país.

Así, pues, en el nuevo sistema parlamentario mexicano, existirán los tres poderes hasta hoy conocidos, a saber, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Por lo que respecta al Legislativo, es necesario aclarar que éste ya no se llamará así, en virtud de que, como hemos mencionado en el capítulo inmediato anterior, la facultad legislativa no será la única que realice este poder; por lo que en el nuevo sistema político le llamaremos Poder Parlamentario Representativo.

El Poder Ejecutivo será dualista, compuesto por un jefe de gobierno y un jefe de Estado; siendo este último quien tendrá la representación del país ante la comunidad internacional. Ambos jefes serán personas físicas distintas, con facultades y obligaciones exclusivas y delimitadas en la Constitución Federal.

El Poder Parlamentario Representativo será bicameral, compuesto, por un lado, por la Asamblea Estatal, la cual asumirá la representación del federalismo y, por el otro, la Asamblea Popular, representante de la nación. Al conjunto de las dos asambleas se denominará Asamblea Parlamentaria. Como es de suponerse, cada una de las asambleas tendrá atribuciones diferentes que desempeñarán por separado y en forma exclusiva; por su parte, a la Asamblea Parlamentaria (reunión de ambas asambleas), también le serán asignadas atribuciones específicas, todas ellas encaminadas a controlar la actuación tanto del jefe de gobierno como del jefe del Estado.

Por último, *el Poder Judicial* estará conformado de la misma manera que en el sistema político actual, es decir, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, etcétera; la diferencia consistirá, entonces, en la forma de designación de todos sus miembros, que será hecha por la Asamblea Estatal, lo que provocará verdadera independencia de ese poder respecto del Ejecutivo Federal.

A continuación nos referiremos al Poder Ejecutivo, especificando y explicando su integración, facultades y obligaciones tanto del jefe de gobierno como del jefe del Estado.

1.1 EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El gobierno federal en sentido amplio, está constituido por los Poderes de la Unión, o sea, por el Ejecutivo, Legislativo y judicial; entendiéndose que las entidades federativas también tienen esta distribución a nivel local. Para Xifra Heras, gobierno es el conjunto de órganos encargados del ejercicio del poder público.

Un concepto de gobierno en sentido estricto se refiere a todo el conjunto de órganos o "maquinaria administrativa" a través de la cual el Poder Ejecutivo lleva a cabo el desempeño de la administración pública. En términos generales, se puede decir que el gobierno es una parte del Estado.

Miguel Acosta Romero dice que "por administración pública se entiende la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial); su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales y patrimoniales, cuenta con una estructura jurídica así como con procedimientos técnicos."³⁴

Podemos concluir, entonces, que el gobierno se relaciona directamente con la administración pública del Estado, ya que esta última constituye la maquinaria a través de la cual se realizan diversas funciones tendientes a dar cumplimiento al plan de trabajo del Ejecutivo Federal; es decir, el gobierno está constituido por todos los niveles de la administración pública federal.

Una vez entendido el concepto de gobierno y de administración pública, pasemos a comentar su integración, facultades y obligaciones en el nuevo sistema parlamentario mexicano que se propone.

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. Décima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p.96.

a). INTEGRACIÓN.

El gobierno mexicano estará integrado por un Primer Ministro, que fungirá como jefe del gobierno, y por los ministros que encabezarán cada una de las Secretarías de Estado. Cabe aclarar, que los niveles de la administración pública federal quedarán estructurados de igual forma que en el sistema actual.

El Primer Ministro será electo por el pueblo, a través del voto directo y secreto. Los demás Ministros serán nombrados por el Primer Ministro, ya que éstos conformarán el gabinete y tendrán que seguir la política del jefe de gobierno para que, de esta forma, el plan de gobierno a desarrollar no se vea obstaculizado por opiniones encontradas. La ventaja de elegir al Primer Ministro en forma democrática, a través del sufragio directo, legitima los actos de gobierno frente a todo el pueblo, aunado a que, la designación que éste realice de los Ministros integrantes del gabinete y demás miembros de la administración pública federal, deberá ser la más acertada, todo ello permitirá decir que los actos del gobierno son actos de la voluntad popular.

El jefe de gobierno, al igual que los miembros de su gabinete, durarán en su encargo tres años, con la posibilidad de ser reelectos por una sola vez para el periodo inmediato posterior al que concluyeron.

b). FACULTADES.

En su carácter de gobernante, al Primer Ministro, como representante del país para asuntos internos, corresponderá realizar los actos de alta dirección y de impulso necesario para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado, así como orientar su desarrollo de acuerdo con un programa diseñado por el propio Primer Ministro, el cual tiende a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico, y en general, de orden social.

Entre las principales facultades que tendrá el Primer Ministro como jefe de gobierno mexicano podemos citar las siguientes:

- * Nombrar y remover libremente únicamente a los integrantes de su gabinete (ministros).
- * Diseñar y ejecutar discrecionalmente su plan de trabajo a desarrollar; pero siempre apegado a la legalidad.
- * Dirigir la política interior del país en coordinación con el jefe del Estado.

e). OBLIGACIONES.

Algunas de las anteriores facultades del Primer Ministro debemos considerarlas a su vez como obligaciones; sin embargo, existirán, además, una serie de obligaciones independientes de sus facultades las cuales se enlistan a continuación.

- * Responder solidariamente con cada uno de los miembros de su gabinete frente al Parlamento, por los perjuicios sociales que originen en la ejecución de sus actos.

- * Permanecer, durante el tiempo que dure su gestión, dentro del territorio nacional, así como un año después de concluida o hasta que el Parlamento le comunique que ha concluido la revisión de toda su administración y que no existe responsabilidad alguna que exigirle.

1.2 LA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO MEXICANO.

Es pertinente, primero, referirse al significado adecuado de la palabra representante, para poder explicar y entender mejor la función que como representante de la nación le corresponde al jefe del Estado y que se tratará en el presente apartado.

El verbo transitivo *representar* significa, en su quinta acepción (según el Diccionario de la Real Academia, edición 1970), "sustituir a uno o hacer sus veces". Atento a lo anterior, representativo (según el mismo diccionario) "es lo que sirve para representar otra cosa (persona o personas)", y es ésta, la representativa, una de las funciones que se considera caracterizarán al jefe del Estado mexicano.

Así, pues, atendiendo al significado del vocablo *representar*, resulta ser que un número de personas con interés semejante o común, en este caso la nación, convienen en encargar o autorizar a otra persona (jefe del Estado) para que, en nombre de quienes lo nombran, exprese el parecer de éstos, es decir, para que los represente.

En tal situación, en calidad de jefe del Estado, el presidente de la República tendrá la representación nacional exclusivamente ante la comunidad internacional, es decir, la representación del Estado mexicano ante organismos y foros internacionales.

a). EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DEL ESTADO.

En realidad, el ejercicio de esta facultad no será de mero protocolo, ya que si bien es cierto que la presencia del jefe de Estado será requerida para oficializar un conjunto de actos de trascendencia internacional, también lo es, y no debemos olvidarlo, que con tal calidad representará la voluntad de

la nación para asuntos de trascendencia nacional, como sería el caso de la celebración de convenios o tratados internacionales en donde los efectos se ven reflejados en el interior del país.

La designación de jefe del Estado, recaerá en un individuo distinto del jefe de gobierno, al cual designaremos con el nombre de Representante Internacional, por la obviedad de la naturaleza de sus facultades.

De igual forma que el jefe de gobierno, el jefe del Estado durará en su encargo tres años, con la posibilidad de reelección por una sola vez para el periodo inmediato posterior; siendo asimismo su elección en forma democrática por el pueblo, a través del voto directo y secreto.

Cabe aclarar, que el jefe del Estado no formará parte del gabinete ni que este último estará bajo las ordenes de aquél, con excepción del ministro de Relaciones Exteriores que será el colaborador directo del presidente de la República; ambos órganos serán independientes con funciones de naturaleza distinta, pero funcionarán en una estrecha colaboración de funciones.

En efecto, si bien es cierto que tanto el jefe del Estado y el jefe del gobierno son independientes, es necesario que haya concordancia y colaboración entre las funciones que desempeñen ambos, ya que, como ha quedado establecido en líneas anteriores, muchos de los efectos de las decisiones tomadas por el representante internacional se reflejarán en la política interior del país; sobre todo, las decisiones tomadas en materia económica, como sería el caso de los empréstitos sobre el crédito de la nación, entre otros.

b). ÓRGANOS AUXILIARES DEL JEFE DEL ESTADO.

Como principal colaborador del representante internacional tendremos al ministro de Relaciones Exteriores, quien lo asesorará y asistirá en todos los actos protocolarios, ya que desde el punto de vista administrativo, es esa Secretaría la que comparte atribuciones de igual naturaleza que las del jefe del Estado.

Es pertinente mencionar que en las cuestiones relacionadas con la defensa nacional participan, de alguna manera, tanto el jefe del Estado como el jefe de gobierno.

En efecto, las cuestiones relacionadas con la defensa exterior e interior de la nación son propias del jefe de Estado, y los actos que desarrolle con tales propósitos deben ubicarse, en consecuencia, con esta naturaleza. Tal es el caso, por ejemplo, de la declaración de guerra, decisión que trasciende lógicamente también en el ámbito nacional.

Lo anterior significa que la Secretaría de Relaciones Exteriores no será la única dependencia gubernativa o administrativa que colabore con el jefe del Estado en el despacho de asuntos internacionales. Por ello, también será necesaria la colaboración de las Secretarías de la Defensa y de Marina.

Se puede decir que en la actualidad, prácticamente todas las Secretarías de Estado desarrollan funciones que tienen relación o efectos en el ámbito internacional, ya sea en materia de comercio exterior, salud, turismo, pesca, etcétera; en lo particular, considero que esto no representa ningún menoscabo para las atribuciones del jefe de Estado, pues no significa invasión o merma de sus facultades, sino, por el contrario, una colaboración. Luego, entonces, la propuesta de este apartado va encaminada a que sólo el ministro de Relaciones Exteriores sea el que dependa directa e inmediatamente del jefe del Estado, evitando así que una parte de la administración pública descuide el despacho de los asuntos de su competencia, y sin olvidar que existirá una estrecha colaboración de funciones entre el gobierno y el jefe de Estado.

e). FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN DEL ESTADO.

Como principales facultades del representante internacional tendremos:

- * Conducir la política exterior del Estado mexicano, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, previa aprobación de la Asamblea Estatal.
- * Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular, por conducto de los agentes diplomáticos.
- * Hacer las gestiones pertinentes ante los gobiernos extranjeros para la eficaz protección de los mexicanos que se encuentren en otros países.
- * Intervenir en todas las cuestiones relacionadas para adquirir la nacionalidad mexicana.
- * Nombrar y remover libremente al ministro de Relaciones Exteriores y a todos los agentes diplomáticos.
- * Declarar la guerra y acordar la paz, previo acuerdo con el jefe del gobierno, y previa aprobación de la Asamblea Representativa.
- * Llevar la representación del Estado mexicano en todas las visitas que realice al extranjero.
- * Recibir a los jefes de Estado extranjeros y tener por acreditados en México a sus embajadores y demás representantes que envíen con tal carácter.
- * Controlar la inversión extranjera.
- * En general, intervenir en toda clase de actos internacionales en los que México deba hacerlo.

d). OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE ESTADO.

De las facultades enlistadas en el apartado inmediato anterior, muchas de ellas, sino es que todas, son consideradas como facultad-obligación; sin embargo, existe una obligación fundamental del representante internacional, la cual justifica la dualidad del Poder Ejecutivo Federal, y que se refiere a que el jefe del Estado deberá defender en el exterior los intereses de México, ya sea tanto en conflictos internacionales en los que el país se inmiscuya como en toda clase de relaciones exteriores en los que éste sea parte (tratados, convenios, etcétera); teniendo para ello la representación nacional.

1.3 EL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO.

En principio, debo aclarar que decidí emplear la denominación “Poder Parlamentario Representativo”, en lugar de la expresión “Poder Legislativo”, en virtud de que en el siglo actual se amplió el número de funciones del mal llamado “Poder Legislativo”, y que como se sabe, en un principio sólo se limitaba a realizar la función creadora de leyes (función legislativa); siendo que en la actualidad el Parlamento posee una gama muy amplia de facultades, además de la de crear leyes, como las relativas a la dirección del Estado y de control de los actos del Poder Ejecutivo, entre otras.

El Poder Parlamentario que se pretende implantar será representativo porque la voluntad nacional estará depositada en los representantes electos popularmente, o sea, en los parlamentarios, quienes expresarán el parecer o la voluntad de los electores.

Así las cosas, este Poder Parlamentario Representativo estará conformado por la unión de dos asambleas, las que se denominarán Asamblea Estatal y Asamblea Popular, y que podrán funcionar en forma conjunta o separada.

Antes de entrar al análisis de las funciones de cada una de las asambleas, considero conveniente precisar lo que se entiende por el vocablo *asamblea*, con el fin de evitar posibles confusiones.

La palabra *asamblea* deriva del francés *assemblee* y del bajo latín *atsibulare*, y que quiere decir *reunir simultáneamente*; en general, sirve para designar un conjunto de personas reunidas para deliberar sobre un asunto de interés común.

Asimismo, es pertinente dejar aclarado que existen diferentes tipos de asambleas, atendiendo a sus funciones: siendo algunas de ellas organizaciones permanentes y, otras, agrupaciones ocasionales.

De acuerdo con las funciones que realizan, éstas pueden ser consultivas o deliberativas, correspondiendo a las primeras emitir dictámenes por encargo de un órgano superior, sin que sus

decisiones sean obligatorias para quien consulta; por lo que hace a las segundas, éstas adoptan decisiones obligatorias sobre los diferentes asuntos que son sometidos a su consideración.

Las asambleas que conformarán nuestro nuevo Poder Parlamentario Representativo, se ubicarán entre las llamadas deliberativas; sus miembros serán electos mediante sufragio popular directo y se constituirán como un cuerpo político colegiado que determinarán la dirección de los asuntos públicos del país, tanto internos como externos, aunque claro, con sus particularidades que se detallan a continuación.

a). LA ASAMBLEA ESTATAL: INTEGRACIÓN Y FACULTADES.

INTEGRACIÓN.

Esta asamblea estará compuesta por 64 miembros, a razón de dos asambleístas estatales por cada entidad federativa, independientemente de su extensión territorial; todos contarán con sus respectivos suplentes y durarán en el cargo tres años, con posibilidad de reelección por una sola vez para el periodo inmediato siguiente.

En el nuevo sistema político que propongo, los miembros de la asamblea en comento serán electos en forma directa por el pueblo en cada uno de los Estados de la República, teniendo la representación estatal respectiva.

Distinguidos constitucionalistas están convencidos de que si existe un gobierno de gabinete éste debe ser responsable sólo ante una Cámara o asamblea y que ésta debe haber sido electa mediante el voto popular, de tal suerte que si hay dos Cámaras electas por el voto popular, como lo será el caso que trato, surgirán inmediatamente complicaciones, ya que sería imposible conseguir que un gabinete respondiera ante ambas Cámaras, o lo que es más, ¿ante cuál de las dos Cámaras respondería?

A pesar de estos comentarios en contra, en el nuevo parlamento mexicano no surgirán tales complicaciones, pues la asamblea estatal será sólo un cuerpo colegiado que asegurará la representatividad de las entidades federativas como partes integrantes de la federación, no teniendo que intervenir en forma independiente o individual para finar responsabilidad a algún servidor público, pues esta facultad será exclusiva de la asamblea popular y, por supuesto, de la Asamblea Representativa.

Integrarán esta asamblea personas de reconocido prestigio moral e intelectual y se procurará que tengan experiencia en el desempeño de la función pública.

Atendiendo a las características personales que deberán reunir sus miembros y a su forma de elección, la asamblea estatal será un cuerpo colegiado prestigiado e investido de legítima representatividad de las entidades federativas; lo que justificará sus amplias facultades

constitucionales en la revisión, orientación y control de la política exterior que lleve a cabo el jefe del Estado.

FACULTADES.

- Tener la representatividad exclusiva de las entidades federativas.
- Analizar y aprobar la política exterior desarrollada por el jefe del Estado mexicano en cualquier materia.
- Autorizar al jefe del Estado para declarar la guerra en nombre de México.
- Designar en forma exclusiva a los miembros del Poder Judicial Federal.
- Tener en todo momento la facultad de iniciar leyes sobre cualquier materia y en cualquier situación.

b). LA ASAMBLEA POPULAR: INTEGRACIÓN Y FACULTADES.

INTEGRACIÓN.

La Asamblea Popular se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad por votación directa cada tres años, con posibilidad de reelección por una sola vez para el período inmediato posterior.

Este cuerpo colegiado se conformará de 500 asambleístas populares, los cuales deberán reunir los mismos requisitos señalados en el actual artículo 55 constitucional para poder aspirar al cargo. En relación con la conformación de esta asamblea, podríamos decir que la nación mexicana se encontrará bien representada en la asamblea popular en términos simplemente numéricos, y aunque se puede argumentar que este cuerpo colegiado desarrolla un trabajo más efectivo si cuenta con menos miembros, lo más importante es que si esta asamblea es realmente representativa de los aspectos social, económico y político del país, lo más lógico es que una población tan extensa, se vea mejor representada por una gran mayoría y no sólo por unos cuantos.

La composición política de dicha asamblea será por una pluralidad de partidos, no siendo necesario que el gobierno se forme por el partido que tiene la mayoría de los asientos en la asamblea popular. En el caso de que el jefe de gobierno no pertenezca al partido que tiene la mayoría en la asamblea popular, no será óbice para que no haya coordinación entre la acción del gobierno y el Parlamento.

Por el contrario, en el supuesto de que el jefe de gobierno y su gabinete pertenezcan al partido dominante en el Parlamento, esto no implicará que el gobierno se ubique, por esa circunstancia, más allá del control de esta asamblea, provocando una situación de completa independencia, o que intente

revertir la relación intentando controlar al Parlamento. Para evitar que esto ocurra, se destinarán algunos ministerios para miembros de la oposición oficial, de modo tal que el partido gobernante o mayoritario no tenga un control absoluto en el Parlamento y el gobierno. Otro mecanismo será el establecimiento de comisiones especiales que examinarán las políticas del gobierno en materias específicas, y por ende, el desempeño del Primer Ministro y su gabinete.

La Asamblea Popular, por ser sus miembros representantes de la nación, será el órgano que cuente con mayor representatividad popular dentro del Poder Parlamentario Representativo. Cabe aclarar, que si bien es una asamblea popular, ello no impedirá que puedan integrarla hombres destacados de la vida política y profesional, debido a la complejidad y trascendencia de sus funciones.

Los miembros de esta asamblea serán representantes que estarán en contacto directo con los habitantes, ya que serán el portavoz de los problemas y necesidades del pueblo. De ahí que su campo de acción esté constituido fundamentalmente por los asuntos de interés nacional y por los intereses específicos de quienes los eligieron, por lo que deberán procurar corresponder a la confianza en ellos depositada, para ganar el derecho a la reelección, en su caso.

FACULTADES.

- Pedir la renuncia del Primer Ministro y su gabinete.
- Representar los intereses políticos, económicos y sociales de la nación.
- Aprobar la designación de los miembros del gabinete.
- Vigilar permanentemente y a través de comisiones especiales, el desempeño del Primer Ministro y su gabinete, señalando las modificaciones o directrices que deban seguirse.
- Elaborar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fincar responsabilidad penal o administrativa a cualquier miembro del gobierno.
- Tener en todo momento la facultad de iniciar leyes sobre cualquier materia y en cualquier situación.

2. EL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO COMO CONTROLADOR DE LOS ACTOS DEL JEFE DE GOBIERNO Y JEFE DEL ESTADO.

Este apartado es la parte medular del presente trabajo de tesis, pues lo que se pretende lograr es que sea precisamente el Parlamento el que controle las funciones del Poder Ejecutivo.

La palabra "control" en el lenguaje coloquial implica las voces "inspección", "fiscalización" e "intervención". En términos jurídicos, el control bajo sus diversas formas y facetas tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación de poder; esto es, todos los medios de control que existen en el Estado de derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno.

Ahora bien, para lograr controlar el poder del Ejecutivo Federal serán necesarias algunas medidas encaminadas a fortalecer el poder del Parlamento, tales como reivindicar atribuciones que alguna vez le correspondieron o que le deben corresponder a este órgano, en atención a su propia naturaleza: así, pues, en apartados tratados con antelación, pudimos observar cómo gran cantidad de facultades constitucionales del Poder Ejecutivo son de naturaleza eminentemente legislativa, las cuales deben ser trasladadas como competencia exclusiva de cada una de las asambleas parlamentarias que se proponen, medida que estamos seguros será eficaz para equilibrar el poder del Ejecutivo Federal.

La medida indicada es de orden jurídico, la cual no sería trascendental si dejamos de analizar las cuestiones políticas que tanto influyen para debilitar al Parlamento. Pero ambas medidas han sido previstas y analizadas ya en hojas anteriores.

Ahora, lo que a continuación estudiaremos y explicaremos, será otra medida tendiente a lograr el mismo objetivo, solo que ésta no es de naturaleza jurídica, sino administrativa; veamos por qué.

2.1 COMISIONES ESPECIALES INVESTIGADORAS.

Cuando se emplea la palabra "comisión" se tiene presente su origen etimológico que deriva del término latino *commissio-comissionis*, que según informa el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa "encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, una función." También con esta palabra se alude a "un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos."³⁵

³⁵ CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", t.II, p.214.

Suele utilizarse también como sinónimo de comisión, el vocablo "comité", el cual deriva del latín *committere*, que algunos países utilizan preferentemente, por atribuirle a esta palabra mayor estabilidad, más jerarquía, partiendo de que con ella se designa a "un grupo de personas que se nombran o constituyen para una tarea o gestión por lo común transitoria y de carácter administrativo, consultivo, político, legislativo, de investigación, u otro."³⁶

Una vez explicados los vocablos comisión y comité, diremos que para controlar las actividades del jefe de gobierno y su gabinete, así como del jefe del Estado y sus auxiliares, será necesaria la formación o integración de comisiones especiales, que serán comisiones parlamentarias, pues dependerán del propio cuerpo colegiado para misiones únicamente de investigación, cuyo objeto será fiscalizar la actuación integral de la rama ejecutiva bicéfala, a fin de que el Parlamento cuente con pruebas contundentes que le permitan adoptar las medidas necesarias tanto para enmendar la actuación política que considere inadecuada como para exigir las responsabilidades correspondientes a los funcionarios respectivos.

Estas comisiones especiales de investigación serán permanentes, integradas por miembros que cuenten con amplia experiencia en la rama específica de su competencia, ya sea porque hayan sido miembros de gabinetes anteriores o porque cuentan con un reconocido prestigio profesional en el área donde vayan a desempeñarse.

No obstante que las comisiones especiales de investigación serán permanentes, ello no significa que sus miembros durarán ilimitadamente en el cargo, sino que se renovarán al mismo tiempo que la Asamblea Representativa.

Los integrantes de las comisiones especiales investigadoras serán designados por la mesa directiva de las respectivas asambleas parlamentarias y sometidos sus nombramientos a la ratificación del Pleno del Poder Parlamentario Representativo.

Dichas comisiones llevarán a cabo el análisis detallado de los asuntos encomendados, para que produzcan un dictamen definitivo sobre ellos, para lo cual dispondrán de diversos medios, como por ejemplo, la comparecencia de testigos, interrogatorios, inspecciones, solicitud de informes a las autoridades y personas implicadas, etcétera.

En general, la finalidad de las comisiones de investigación será, por un lado, allegarse de medios de convicción para verificar que los planes y programas gubernamentales se estén cumpliendo en la forma prevista, y por otro, mantener un control permanente sobre las actuaciones tanto del gobierno como de la conducción del Estado, para que en su caso se resuelva sobre las responsabilidades oficiales respectivas; siendo competencia de los tribunales judiciales el decidir en definitiva sobre tales responsabilidades.

³⁶ *Ibid.* pp.217-218.

Con el funcionamiento de las comisiones investigadoras en el nuevo Parlamento mexicano, se tratará de reducir al máximo las actuaciones de funcionarios que puedan afectar los intereses de la población representada y, con ello, mantener una alta eficacia del gobierno; por lo tanto, las comisiones de investigación constituirán un verdadero medio de control del Parlamento sobre el Ejecutivo bicéfalo, en virtud de que "la investigación es una prerrogativa política del Parlamento en su actuación de control."³⁷

2.2 CONTROL PRESUPUESTARIO POR EL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO.

El hecho de que tanto la Constitución como las leyes secundarias le confieran al presidente de la República facultades para manejar casi discrecionalmente la economía del país, ha constituido un factor importante de su predominio respecto de los otros poderes del Estado; por lo tanto, para reducir ese poder económico desorbitado, se hace necesario que el Parlamento tenga y ejerza un control presupuestario eficaz como medida para contrarrestar el poder del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, el control presupuestario se puede definir como el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad financiera de la hacienda pública. Es decir, la supervisión e intervención en tal actividad, llevada a cabo por los órganos que, constitucional y legalmente, tienen asignadas esas tareas, con el propósito de que los planes económicos del Estado se desarrollen de conformidad con los principios y criterios trazados en los mismos planes, a los cuales deberá ajustarse la actuación del gobierno.

Utilizar fondos públicos y ejercer la actividad económica-financiera, sin la debida fiscalización, inspección e intervención, equivale a ejercer el poder sin responsabilidad; lo que constituye un contrasentido en un Estado de derecho.

Nuestra propuesta en este apartado consiste en la recuperación del control presupuestario como forma de garantizar los derechos económicos del ciudadano frente al gobierno y esto sólo se logrará otorgándole al Poder Parlamentario Representativo facultades para la supervisión en la recaudación de los impuestos y los gastos del gobierno. Esto implicará un control efectivo sobre el ejercicio del presupuesto llevado a cabo por el Primer Ministro y sus dependencias. Aunque en la práctica el documento básico que contenga el presupuesto fuera elaborado por el jefe de gobierno para poder llevar a cabo su plan de gobierno, el Poder Parlamentario Representativo tendrá facultad para exigirle razones convincentes que apoyen su plan de gastos e ingresos, teniendo el derecho de modificar las opciones propuestas por el Ejecutivo.

En el nuevo régimen político mexicano que se propone, la intervención del Poder Parlamentario Representativo será determinante en la economía del país: sus atribuciones serán muy amplias en esta

³⁷ TOVAR, Orlando, "Derecho Parlamentario", Caracas, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1973, p.150.

materia, no obstante que el Primer Ministro tenga la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto, con lo que se tratará de evitar que un solo individuo determine el rumbo económico de todo un país.

Por lo que respecta a la política monetaria la cual persigue fundamentalmente pautar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país para impulsar su desarrollo económico,³⁸ sólo podrá ser desarrollada por el Poder Parlamentario Representativo y, por consiguiente, la elaboración de las leyes tendientes a regular la política monetaria, que señalarán además las funciones del Banco de México, serán elaboradas de manera exclusiva por el propio Parlamento. Así, pues, las designaciones de los representantes del capital federal corresponderán a este Poder Representativo.

Los empréstitos que adquiera el país a través del jefe del Estado, por ser una materia tan delicada, pues no sólo compromete económica sino también políticamente a la nación, tendrán que ser aprobados por las asambleas y estas fijarán las normas según las cuales se celebrarán dichos empréstitos, tal y como lo establece actualmente la fracción VIII del artículo 73 de nuestra Constitución Política Federal vigente.

De igual forma, el control de la inversión extranjera será una facultad exclusiva del jefe de Estado, previa autorización del Poder Parlamentario; siendo este último quien tenga la decisión final en esa materia.

En materia hacendaria federal y del Distrito Federal, hay tres actos que revisten especial importancia; estos actos son y seguirán siendo aprobados por el Parlamento y son: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública.

Respecto a ellos, el Poder Representativo tendrá el poder de la bolsa, lo que se traducirá en que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por este órgano quien tendrá supervisión al respecto, a través de sus comisiones investigadoras; esto es de especial importancia, pues controlará considerablemente la actividad económica del jefe del gobierno.

De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 74, fracción IV, de la ley fundamental vigente en nuestro país, la presentación del proyecto de ley de ingresos es facultad exclusiva del presidente de la República. Al respecto, nuestra propuesta se encamina en sentido contrario, pues consideramos que la determinación de los ingresos para cubrir el presupuesto es una cuestión que requiere un profundo conocimiento de las necesidades del Estado y de la situación económica del país, y qué mejor que sean los representantes parlamentarios quienes estén facultados en este rubro, debido a la cercanía que guardan con sus representados.

La importancia de entregar el proyecto de la ley de ingresos a las manos del Parlamento, permite que la política fiscal de la federación y del Distrito Federal, y la determinación de cuánto, cómo y en qué se va a gastar, sea una forma de control presupuestario sobre el gobierno.

³⁸ LOPEZ Rosado, Diego G. . "Problemas Económicos de México", México, UNAM, 1970, p.489.

El presupuesto de egresos es la relación de gastos que se autorizan a los poderes de la Unión, a las Secretarías y departamentos de Estado, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública, y cuyo proyecto será presentado por el Primer Ministro, para que, en su caso, lo apruebe el Poder Parlamentario Representativo.

2.3 RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES DEL EJECUTIVO FEDERAL Y SUS COLABORADORES FRENTE AL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO.

En el régimen parlamentario mexicano, tanto el jefe del Estado y el jefe de gobierno, así como los colaboradores de ambos, serán responsables tanto política como administrativamente ante la Asamblea Representativa, ya sea solidaria o individualmente por el incumplimiento e ineficacia en el desempeño de sus funciones.

La responsabilidad política consistirá en la obligación de dimitir cuando se haya perdido la confianza parlamentaria.

La responsabilidad administrativa, es una cuestión que se encuentra vinculada con el control parlamentario, es decir, para poder exigirle responsabilidad administrativa a cualquier miembro del Poder Ejecutivo y posteriormente una sanción, es necesario que previamente exista el control parlamentario sobre los titulares de dicho poder y sus colaboradores; al existir un control previo, se podrá exigir responsabilidad a tales funcionarios, pues precisamente al ejercerse la función fiscalizadora se estará al tanto de la actividad que llevan a cabo los miembros del Ejecutivo, y por ende, se detectará más fácilmente posibles desviaciones de la función pública que redunden en perjuicio del interés general.

Así, pues, constitucionalmente se darán facultades a esta nueva Asamblea Representativa para que pueda llevar a cabo el referido control sobre los titulares y miembros del Ejecutivo Federal, pudiendo exigirles su comparecencia para rendición de cuentas o para que informen de su gestión; del resultado de la investigación se procederá o no a la destitución e inhabilitación del servidor público y, en su caso, se le someterá al proceso correspondiente ante la autoridad judicial competente, en caso de una posible responsabilidad penal o civil.

Al igual que en el régimen parlamentario clásico, la Asamblea Representativa podrá hacer dimitir al gobierno y al jefe del Estado por un voto de censura o de desconfianza; lo que se justifica por el hecho de que en esa asamblea se encuentra depositada la voluntad nacional.

La relación de responsabilidad se establecerá entre la Asamblea Representativa, quien podrá exigirle, y los titulares del Ejecutivo Federal o con los titulares de las diversas Secretarías dependientes de dicho poder. En uno y otro supuesto entrará en juego un principio político-administrativo, el de solidaridad gubernamental: de modo que la responsabilidad personal de

un miembro del Ejecutivo se puede llegar a considerar, según su gravedad y consecuencias, como una responsabilidad del gobierno en sí o de la jefatura del Estado, de acuerdo al caso concreto.

Como se podrá ver, existirá un control político-administrativo riguroso sobre la gestión de los titulares del gobierno y del Estado, incluidos sus colaboradores; a fin de mantener la eficacia en el desempeño de sus funciones y, a la vez, evitar los excesos que redunden en beneficio personal o de unos cuantos.

3. LA CREACIÓN DE LEYES COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER PARLAMENTARIO REPRESENTATIVO.

De las tantas funciones realizadas por los parlamentos, la función legislativa es considerada como la más importante por estar referida a la creación del derecho; es, por tanto, una función jurídica que consiste en plasmar en textos breves, claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regular conductas individuales o colectivas.

La función que se comenta surge como expresión de la voluntad soberana del Estado, el cual la realiza fundamentalmente por conducto del parlamento, que es el órgano representativo de la sociedad. Cabe señalar que en sus orígenes la función legislativa no fue la primordial de esta institución política, ya que es sabido que en las facultades del órgano parlamentario la función presupuestaria también ocupaba un lugar preponderante. Sin embargo, tradicionalmente se le ha considerado a la legislativa como la función básica, al grado que se ha identificado al parlamento con el Poder Legislativo, de ahí incluso su denominación.

Por lo anterior, es necesario que la función legislativa sea exclusiva del Poder Parlamentario Representativo y que, en consecuencia, todas las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo Federal, reingresen nuevamente a dicho poder representativo, pues los criterios que aducen que el procedimiento legislativo parlamentario no resulta apropiado para la elaboración rápida de disposiciones generales ni para el estudio de aquellas cuyo contenido es preponderantemente técnico, resultan ya obsoletos.

A continuación, nos referiremos a las diversas etapas del proceso legislativo, las cuales serán realizadas en forma exclusiva por el Poder Parlamentario Representativo, desde su fase inicial, hasta la creación final de ley.

3.1 LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

El principal y único promotor de iniciativas de ley lo será el Poder Parlamentario Representativo y por ningún motivo delegará en el Poder Ejecutivo esta facultad.

Cualquier asambleísta podrá presentar formalmente ante la comisión correspondiente de la Asamblea Representativa su proyecto de ley, el cual podrá versar sobre cualquier materia, no siendo necesario para su aceptación o discusión que dicho proyecto deba ir firmado por el o los miembros del gobierno cuyas dependencias o ramos se relacionen con la materia de la iniciativa, pues no se legislará a capricho del Poder Ejecutivo.

Una vez presentada la iniciativa de ley, se procederá en sesión plenaria a darle lectura formal, la cual no dará lugar en ese momento a discusión alguna del proyecto, pues sólo será su presentación ante el Pleno de los integrantes de la Asamblea Representativa; de lo que derivará la orden para que se pase a la siguiente fase o etapa.

3.2 EL PROCESO DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY.

La discusión y aprobación se llevará a cabo en una segunda lectura, donde el proyecto será discutido en general, es decir, el debate se centrará en sus principios o cuestiones de fondo. Previamente a la discusión y aprobación del proyecto por el Pleno, la comisión legislativa respectiva, podrá proponer enmiendas y cambios que no alteren los principios generales del proyecto. El presidente de esta comisión presentará el proyecto ya enmendado ante el Pleno de la asamblea de origen correspondiente a manera de informe, donde el debate se centrará sobre el proyecto original y las enmiendas propuestas por la comisión. Una vez aprobado el proyecto por el Pleno de la asamblea, se pasará a la otra asamblea para su correspondiente trámite.

Si la asamblea revisora introduce enmiendas al proyecto enviado por la de origen, se regresará a esta última para su correspondiente discusión y aprobación. Esto podrá dar lugar a desacuerdos entre ambas asambleas, los cuales se resolverán por una comisión integrada por miembros de ambas asambleas formada para ese fin. Una vez superado el desacuerdo, se someterá nuevamente ante el Pleno de cada asamblea para su aprobación y el proyecto dejará de ser tal para pasar a ser ley o decreto, según el caso.

En cuanto al tiempo destinado a los debates parlamentarios, esto se encontrará sujeto a limitaciones reglamentarias destinadas a impedir que se produzcan maniobras dilatorias que traben el proceso legislativo. Así, por ejemplo, en el debate a que da lugar la segunda lectura del proyecto, cada miembro de ella tendrá, en principio, derecho a hablar sólo una vez. Asimismo, para evitar que las maniobras políticas dilatorias traben el funcionamiento parlamentario, se expedirán reglamentos que asignen con precisión el tiempo destinado a cada fase del proceso legislativo. Para agilizar el trabajo parlamentario, se realizará por medio de comisiones legislativas, con excepción de la discusión y aprobación que deben ser hechas por los respectivos Plenos.

Finalmente, se reputará aprobado por la asamblea revisora, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones a la asamblea de origen dentro de diez días útiles siguientes a aquel en que lo recibió.

3.3 LA PUBLICACIÓN DE LA LEY.

En el capítulo segundo de este trabajo de tesis, tratamos lo relativo a la promulgación y publicación de la ley. Asimismo, comentamos que la Constitución emplea ambos vocablos como sinónimos, lo que, en nuestro criterio, no es aceptable en virtud de tener un significado diferente.

Por otro lado, se afirmó también que tanto la promulgación y la publicación de la ley son facultades exclusivas del presidente de la República y, por tanto, su naturaleza no era legislativa sino ejecutiva o administrativa, atendiendo a que dichas actividades ya no forman parte del proceso legislativo.

Ante tal situación, el presidente de la República no invade la esfera de atribuciones del Legislativo, ni mucho menos le resta eficacia a ese poder; amén de que también la propia Constitución impone al propio presidente la obligación de promulgar y publicar la ley (Artículo 89, fracción I).

En este sentido la Constitución General de la República ha sido exacta, ya que de no ser así, equivaldría a dejar completamente en manos del Ejecutivo Federal todo el proceso legislativo, si amparado en que no se cumplieron los requisitos de dicho proceso, el presidente no promulga ni publica la ley.

Sin embargo, a pesar de tales aseveraciones, consideramos que si es el Poder Parlamentario Representativo el órgano del Estado facultado para crear la ley, quien debe tener la obligación de publicarla, (entendiendo este vocablo como el acto a través del cual se lleva al conocimiento de los habitantes el texto de una ley aprobada y previamente promulgada), es precisamente el órgano creador.

4. NUEVA DIVISIÓN DE PODERES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Ya se ha dicho con antelación, que en el nuevo sistema jurídico-político que se propone, coexistirán los tres Poderes hasta hoy conocidos, a saber, el Ejecutivo, el Parlamentario Representativo y el Judicial, todos ellos con sus respectivas particularidades.

Debido a lo anterior, el principio de "división de poderes" continuará vigente, como un instrumento eficaz para evitar la concentración excesiva de poder en una persona o asamblea y como garantía de las libertades individuales, es decir, la aplicación del citado principio evitará que todas las funciones del Estado sean ejercidas por un mismo órgano, o bien, que un sólo órgano tenga el poder efectivo de decisión en todas la materias, lo cual se puede definir como concentración o confusión de poderes.

Por otro lado, cabe hacer notar, que se hablará de "división de poderes" no como una separación tajante de los mismos, sino como la atribución de funciones específicas a cada uno de los órganos principales del Estado, sin olvidar que será un régimen donde existirá también una flexibilidad en cuanto a las funciones de cada poder, es decir, un régimen de colaboración de poderes.

4.1 COLABORACIÓN DE PODERES.

La asignación de funciones a cada uno de los tres poderes no será tan rígida e impenetrable como podría pensarse. La división de poderes adquirirá, en el nuevo sistema, flexibilidad y permeabilización en sus límites, a medida que la organización del Estado evolucione, pues será necesario para la interrelación y colaboración que existirá entre los tres Poderes tradicionales.

No debe confundirse la interrelación de poderes con la colaboración de los mismos; por *interrelación* se entiende que uno de los Poderes realiza funciones de naturaleza distinta, porque como es de suponerse, la propia ley le otorga esa facultad, como sería, por ejemplo, cuando la Asamblea Representativa se constituye como jurado con motivo de la procedencia de un juicio político contra algún alto funcionario del Estado, ya que en este caso, uno de los Poderes (Asamblea Representativa), lleva a cabo una función jurisdiccional. Por otro lado, por *colaboración* se entiende la ayuda que un Poder presta a otro para poder cumplimentar sus funciones; por ejemplo, cuando el Poder Parlamentario decide que debe procederse en contra de un servidor público, requerirá la colaboración del Poder Judicial para que juzgue, después de un proceso, al funcionario responsable. Así las cosas, y a diferencia de la interrelación de poderes, en la colaboración cada Poder realiza funciones propias de su naturaleza, pero requiere de la ayuda de otro Poder para cumplimentarlas.

En este orden de ideas, en el sistema que propongo, la colaboración de poderes comprenderá tanto la interrelación como la colaboración propiamente dicha de poderes, y serán principios fundamentales para el eficaz desempeño del trabajo gubernamental y parlamentario.

5. COEXISTENCIA DEL NUEVO SISTEMA PARLAMENTARIO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

Atendiendo a lo preceptuado por el Artículo 40 de la Constitución General vigente en México, el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución General de la República.

Esta forma de organización del pueblo mexicano será respetada y continuará vigente en el nuevo sistema parlamentario propuesto, pues no constituye obstáculo la forma federal de Estado para el eficaz desempeño de ese sistema, como se verá a continuación.

De acuerdo con la etimología, federación significa "pacto", unión de voluntades; federar o federalizar consiste en la unión de lo diferente y lo disperso, por lo que el vocablo "federación" es empleado para denotar una forma de unión política. La doctrina del federalismo implica "la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias."³⁹

Cabe señalar, que los principios de libertad e independencia son base del federalismo, pues posibilitan a los ciudadanos la convivencia política y el ejercicio de sus derechos tanto en el ámbito local como en el federal. En fin, son diversos los argumentos que podrían seguirse exponiendo en pro del federalismo, pero lo importante es que se encuentran en ellos puntos de coincidencia, como son la búsqueda de la unión y el respeto a la vida político-jurídica de las entidades federadas.

Desde luego que el federalismo es una forma de Estado compleja, que implica, como dice el tratadista Romerovargas Yturbide, "la superposición en el mismo territorio y con la misma población, de dos o más competencias de Derecho, con sus propias constituciones y autoridades, y, que una de dichas competencias, la del gobierno federal, puede coexistir con otros ordenamientos diferentes entre sí."⁴⁰

Una vez explicado el significado del federalismo y analizando la relación entre éste y el parlamentarismo tenemos que, dentro de la organización federal, es necesaria la existencia de dos cuerpos o asambleas representativas con orientación democrática, popular y federal, puesto que los integrantes de estas asambleas tendrán la representatividad tanto de los Estados federados (Asamblea Estatal) como del pueblo (Asamblea Popular) y, por consiguiente, es fundamental la existencia de dos

³⁹ DE PINA Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho", Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, p. 271.

⁴⁰ ROMEROVARGAS Yturbide, Ignacio, "La Cámara de Senadores de la República Mexicana", Ediciones del Senado de la República, México, 1967, p. 231.

competencias nacionales: la federal, que es amplia y general y la competencia local, que es regional y restrictiva, siendo esta última la que mira por los intereses constantes y particulares de cada uno de los Estados miembros.

En mi opinión, esta es la razón fundamental por la que en el nuevo sistema parlamentarizado, podrá coexistir un Estado federal, en virtud de que el sistema bicameral es parte integrante de todo sistema federalizado y, en el caso concreto, el Parlamento estará dividido en dos asambleas, las cuales tendrán la representatividad tanto de los Estados federados como de la propia federación; siendo importante resaltar, que igual sistema de gobierno podría ponerse en práctica a nivel entidades federativas, aunque claro, con la existencia de una sola asamblea local, que sería el equivalente a las actuales legislaturas locales.

CONCLUSIONES

1. El sistema presidencial mexicano adolece de muchas deficiencias, tanto en lo político como en lo jurídico, por lo que es necesaria la implantación de un nuevo sistema parlamentario en México.

2. Al concentrar una cantidad desproporcionada de poder (facultades), el Ejecutivo, que además es unipersonal, tiene en sus manos el destino tanto en lo jurídico, social, económico y político de todo el Estado.

3. Las causas del predominio del Poder Ejecutivo derivan tanto de la Constitución General de la República, como de leyes secundarias y reglamentarias, así como del propio sistema político.

4. La razón política por la cual el Poder Ejecutivo ha logrado subordinar al Legislativo, es principalmente por el hecho de que la gran mayoría de los legisladores pertenecen al partido oficial, del cual el presidente es el jefe político; lo que provoca que, a través de la disciplina de partido, aprueben las medidas que su jefe desea; además de lo anterior, políticamente es el propio presidente de la República quien los nombra y coloca en los principales cargos de la administración pública, tanto federal como local, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial.

5. En México, el Congreso Federal ha entregado la dirección de la política fiscal, de empréstitos, deuda pública y de gasto, al presidente de la República, pues no ejerce las funciones de control que en tales aspectos le confiere la Constitución General. Esto constituye uno de los síntomas más graves y alarmantes de la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.

6. Un Ejecutivo fuerte no es perjudicial, siempre y cuando esté controlado por el Parlamento, para que éste pueda, a su vez, exigirle responsabilidad política y administrativa por el mal desempeño de su cargo.

7. Una de las más importantes medidas para revertir el fenómeno del predominio del Ejecutivo sobre los otros dos órganos del Estado, y aproximarse así a un sistema donde exista equilibrio de poderes, deberá consistir en la reforma de los diversos ordenamientos legales, incluida la Constitución, a fin de que se les devuelvan a los órganos respectivos las atribuciones que alguna vez les correspondieron y que le fueron cedidas al Ejecutivo en esa misma forma.

CONCLUSIONES

8. Para remediar e impedir en lo futuro que se concentren en el Ejecutivo Federal enormes facultades que lo hagan preeminente frente a los otros poderes, es necesaria la implantación de un nuevo sistema parlamentario en México, en el que el Ejecutivo, además de ser bicéfalo (Jefe de Estado y Jefe de gobierno), esté controlado por la Asamblea Representativa en el desempeño de sus respectivas facultades.

9. En el sistema parlamentario sui generis que se propone implantar, deberá existir una división de poderes, que en la práctica jurídico-política se traducirá en una colaboración e interrelación entre los mismos; con ello, se tratará de evitar el predominio y la subordinación de un poder respecto de los otros.

10. El nuevo Parlamento propuesto, como órgano del Estado representativo de la sociedad, será considerado como un verdadero instrumento político que lleve a cabo en la práctica constitucional la voluntad del pueblo.

11. Al implantarse un Poder Ejecutivo Federal dualista, se trata de evitar que cuando existan actos de representación internacional o protocolarios, se descuide la gestión de asuntos internos del país relacionados con el gobierno o la administración pública propiamente dicha. Para ello, tanto el Jefe del Estado como el del gobierno tendrán conferidas facultades específicas.

12. La renovación periódica cada tres años de los miembros del Parlamento, será una medida para evitar que éstos se perpetúen en el cargo y desvirtúen así, en la práctica, las finalidades del Parlamento, lo que contribuirá a su vez, para que exista una verdadera representación de la ciudadanía en el órgano que por excelencia debe ser la verdadera voz del pueblo.

13. El hecho de implantar la reelección de los parlamentarios por única vez para un periodo inmediato, propicia que desempeñen su trabajo con certeza y eficacia para así ganar la reelección y tener una carrera parlamentaria reconocida.

14. Si bien es cierto que constitucionalmente se han aumentado, a veces de manera notable, las facultades de control y fiscalización que el órgano Legislativo posee respecto de las actividades de los otros órganos del poder, especialmente respecto del Ejecutivo Federal, también lo es que dichas atribuciones no se llevan a cabo o no funcionan adecuadamente en la práctica, si no existe una representación pluralista en el Parlamento mexicano, ya que si este último está integrado

CONCLUSIONES

exclusivamente o en su mayoría por miembros de un solo partido o de un partido hegemónico, los controles no son eficaces, debido a la comunidad de intereses entre dichos representantes y el gobierno respectivo.

15. De la conclusión inmediata anterior se desprende que el poder político del Ejecutivo Federal está por encima de la propia Constitución, pues incluso puede proponer su reforma con la certeza, de antemano, de que será un hecho su aprobación por los órganos respectivos.

16. El hecho de que actualmente sea el presidente de la República quien disponga del poder económico en sus diversas manifestaciones, pone en sus manos el desarrollo o la ruina de todo el país, por ello, proponemos que sea el Parlamento quien controle y fiscalice la economía nacional, designando las partidas presupuestarias y fiscalizando en la práctica, a través de comisiones especiales, la aplicación de los recursos en los rubros a que están destinados.

17. Al ser posible responsabilizar solidariamente tanto al jefe del gobierno como al jefe del Estado con uno o varios miembros de su gabinete o colaboradores, se trata de evitar que las designaciones se realicen en personas que no posean la capacidad para el desempeño del cargo o por compromisos políticos adquiridos.

18. La propuesta para que todo el desarrollo del proceso legislativo sea facultad exclusiva del Poder Parlamentario Representativo, contribuirá a evitar que la creación de leyes quede en manos del Ejecutivo, pues en la práctica del actual sistema presidencialista mexicano, está demostrado que el titular del Ejecutivo Federal es quien realmente legisla, y la intervención de las Cámaras del Poder Legislativo se reduce a un mero trámite formal de aprobación de los proyectos que les envía el presidente de la República.

19. Otro aspecto que seguramente contribuirá a evitar la preeminencia del Ejecutivo Federal, será sin duda el traspaso de la facultad de proponer los nombramientos de los integrantes del Poder Judicial Federal a la Asamblea Estatal, la cual tendrá la facultad, además, de aprobar o ratificar tales nombramientos, con absoluto respeto a la autonomía e independencia del Poder Judicial.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS ESPECIALIZADAS

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo**, *"Artículo 86", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. México, Departamento del Distrito Federal. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- ÁLVAREZ, Natale, H.E.**, *El parlamento y la representación política*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Derecho Parlamentario Iberoamericano, México, 1987.
- BARTLETT, Manuel**, *El sistema presidencial mexicano*, Pensamiento político, número 5. Siglo XXI Editores. México, 1969.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco**, *Derecho Parlamentario*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- BURGOA, Ignacio**, *Derecho Constitucional Mexicano*, Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- CARPISO, Jorge**, *Estudios Constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- CARPISO, Jorge**, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1978.
- DE BAFALA FERRER-VIDAL, Pablo**, *El parlamentarismo: algunas consideraciones sobre el tema*, tesis doctoral. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, División de Estudios de Posgrado, México, 1990.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel**, *Discurso inaugural en el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987.
- DIETER, Nohlen**, *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. América Latina. Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- DIETER, Nohlen**, *Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo. Conceptos y experiencia europea*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1988.
- DUVERGER, Maurice**, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Colección Demos. Editorial Ariel, Sexta Edición, Barcelona-Caracas-México, 1980.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel**, *El Parlamento Británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.
- GAMAS TORRUCO, José**, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo**, *La democracia en México*. Editorial Era, México, 1968.
- GONZÁLEZ HINOJOSA, Manuel**, *El sistema político mexicano*, Nueva Política, vol. I, número 2, México, abril-junio de 1978.
- LINZ, J.**, *Democracia Presidencialista o Parlamentaria, ¿Hay alguna diferencia?*, en: Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988.
- MORLINO, L.**, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 1985.

BIBLIOGRAFÍA

- NINO, C., *Presidencialismo versus parlamentarismo*, en: Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988.
- PATRICIO, Marcos, *El sistema político de los Estados Unidos de Norteamérica, (Grandes tendencias políticas contemporáneas)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- QUINTERO, C., *El Poder Ejecutivo en las Constituciones de América Latina*, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- STEFFANI, W., *Sobre la distinción entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista*, en: *Democracia y parlamento*, CIEDL, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1984.
- VITOLO, A., *Reforma constitucional: el presidencialismo, necesidad de su atenuación*, en: Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, 1986.
- YOCELEVZKY R., Ricardo A., *El sistema político británico (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

HEMEROGRAFÍA

- REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**, tt. I, II y III, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 1991.
- ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, REVISTA POLÍTICA Y DERECHO PARLAMENTARIO**, números 1 y 2, Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI, A.C., México, 1992.
- ESTUDIOS DE DERECHO PARLAMENTARIO, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE**, número 10, Madrid, 1986.
- LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO COMO MECANISMO DE CONTROL POLÍTICO, REVISTA DE LAS CORTES GENERALES**, número 14, Madrid, 1988.