

EL SISTEMA DE GOBIERNO CHINO (*)

I. PRESIDENTE

A) Sistema Presidencial

Los sistemas políticos modernos se dividen por lo general en tres formas de gobierno: Gabinete o Parlamentario, Presidencial o Congreso, Colegial o régimen Suizo (1).

En la primera, su carácter representa a «un Rey que apenas reina, un *speaker* que apenas habla, un jefe de la oposición que cobra por criticar al Gobierno» (2). Añadimos que en un Gobierno parlamentario «la autoridad real está encerrada en tan estrechos límites... Por la doctrina de que los ministros de Estado son responsables de cada uno de los actos de la autoridad real» (3).

Según este tipo de Gobierno, el primer ministro se encarga de todos los asuntos nacionales, dirige a sus ministros para organizar el Gobierno, basándose en la confianza del Parlamento.

En la segunda, además del Judicial, «esa forma de democracia se divide en el Ejecutivo y el Legislativo, asignado a cada uno un papel mayor... El concepto básico indica que estarán restringidos mutuamente» (4). Este tipo de Gobierno funciona según el principio no sólo de separación de poderes, sino

(*) El presente trabajo está basado en algunos capítulos de la tesis doctoral que sobre el sistema de Gobierno chino fué presentada por el autor, orientado por el profesor don CARLOS OLLERO, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Madrid y aprobada el 30 de abril de 1966.

(1) CHENG XUE-LIN: *El sistema actual sobre la política china*, Taipei, 1963, página 61.

(2) Cfr. SYDNEY D. BAILY: *British Parliamentary*, Londres, 1959.

(3) A. TODD: *El Gobierno parlamentario*, vol. I, pág. 5.

(4) ZINK, PENNIMAN y HARTHORN: *American Government and politics*. Nueva York, 1958, pág. 157.

también de equilibrio; es decir, el Presidente no puede apoderarse del Legislativo ni el Legislativo del Presidente.

El Presidente es jefe del Ejecutivo, es elegido por el Colegio electoral del pueblo, puede poseer su cargo presidencial aun sin tener la confianza del Congreso. Los secretarios de los departamentos no responden ante el Congreso ni son miembros de este Cuerpo; son nombrados y destituidos libremente por el Presidente, con la sola gestión de someterles en su designación al Consejo y consentimiento del Senado; tampoco tienen responsabilidad colectiva ni el Presidente tiene obligación de consultarles. Las leyes del Congreso tiene que promulgarlas el Presidente, pero se puede usar el poder de veto para suspender y aun anular estas leyes.

En la tercera «no existe un Jefe de Estado; hay un presidente de la Federación, con mero carácter representativo, ya que el Poder ejecutivo reside en un órgano colegiado (Consejo Federal). Tampoco existe un primer ministro que asuma las funciones del Ejecutivo. No hay posibilidad de una moción de censura que haga cesar al Consejo Federal. El Consejo tiene carácter permanente durante los cuatro años de su mandato» (5).

China ha conocido las tres formas de gobierno.

Después de la revolución Hsin-Hai (6), el Gobierno de la revolución estableció un esquema de organización del Gobierno provisional, a semejanza de la Constitución de Estados Unidos y adoptó el sistema presidencial.

El 8 de marzo de 1914, el Senado promulgó una ley provisional de la República de China, sustituyendo el régimen presidencial por el de un Gabinete.

«Seguramente, en las circunstancias por las que atravesaba China, no resultaban indicados ni el sistema Presidencialista ni el Parlamentario, ya que ambos fracasaron» (7).

Después, cuando se estableció el Gobierno Nacional en Cantón en el año 1925, funcionó el sistema Colegial hasta el año 1928, mientras el general Chiang Kai-Shek asumió la presidencia del Gobierno.

Conocida es la remota antigüedad de China, su costumbre, historia y fondo político secular. Este es el principal motivo de que no pueda utilizar los sistemas políticos importados de otras naciones. Por lo tanto, el fundador de la República de China, Dr. Sun, proyectó un sistema nuevo con una exquisita mixtura entre lo más tradicional y propio del pueblo chino y las ideas políticas extranjeras.

(5) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *El Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1963.

(6) En el año 1911 hubo una revolución para derrotar la última dinastía Ching, dirigida por el doctor Sun Yat-sen.

(7) YAN YU-CHÜN: *El estudio comparado del sistema de Gabinete*.

El Gobierno actual obra según lo propuesto por el Dr. Sun y el Esquema Constitucional de 5 de mayo de 1936 (8); es decir, es un Gobierno de la Constitución de Cinco Poderes. Según este sistema, el Presidente es la cabeza principal. El Presidente de China es Jefe de Estado, director de la política internacional, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, protector de la paz social, jefe del partido del Gobierno y portavoz del pueblo. Pero él no es el Ejecutivo, como ocurre en los Estados Unidos. El jefe del Ejecutivo es el presidente del Yuan Ejecutivo (para que se entienda mejor también podemos llamarle primer ministro), aunque sea nombrado por el Presidente.

«Ya vemos que el Gobierno actual ha adoptado sólo superficialmente el sistema de la Constitución de Cinco Poderes, pero también está influido por el Gabinete» (9).

Pero, por otro lado, los ministros son siempre elegidos de acuerdo con el deseo del Presidente o pertenecen al mismo partido político, incluso cuando el presidente del Yuan Ejecutivo pudiera presionar en la elección. Su poder de veto es un poco parecido al del Presidente de Estados Unidos para rechazar las reglas del Yuan Legislativo. Cuando exista conflicto entre los Yuanes, el Presidente puede convocar una reunión de los presidentes de los respectivos Yuanes para resolver esas diferencias.

En consecuencia, «el Presidente de China es el Jefe práctico, pero no como el Rey constitucional de Inglaterra» (10).

No es precisamente como el Presidente de Estados Unidos ni como el Rey de cualquier Monarquía constitucional, sino que tiene un matiz combinado con estas dos posturas.

B) *Relación entre el Presidente y los Cinco Yuanes*

Según la Constitución actual, las funciones del Gobierno se dividen entre los Cinco Yuanes; el Presidente ejerce un cierto poder, investido por la Constitución, de acuerdo con el principio de poder separado; es decir, puede ejercer los poderes de su cargo con entera independencia. Pero en cualquier caso, para el buen funcionamiento del Gobierno, la armonía entre el Presidente y los Cinco Yuanes es muy importante.

Cuando recibe una ley del Legislativo Yuan, el Presidente tiene que pro-

(8) Este Esquema cambió mucho el carácter del Gobierno.

(9) CHENG XUE-LIN: *El sistema actual sobre la política china*, pág. 67.

(10) YAN YU-CHÜN: *La posición y función del Presidente de China* (en el «Ensayo Constitucional», vol. I, pág. 88).

mulgarla dentro de diez días. Pero si esa ley no conviene al Yuan Ejecutivo, el Presidente puede decidir que vuelva al Yuan Legislativo para nueva deliberación o nueva votación. El Yuan Legislativo, si no está conforme con la política del Yuan Ejecutivo, puede presentar alguna mejora o cambio a través del Presidente. En este caso el Presidente actúa como un mediador entre los dos Yuanes.

El presidente y vicepresidente del Yuan Judicial y los grandes jueces son nombrados por el Presidente, con el consentimiento del Yuan Control (11).

Es costumbre que cuando el Presidente concede indulto, amnistía o recuperación de ciudadanía, siempre pregunte la opinión del Yuan Judicial por cortesía.

Los actos promulgados por el Presidente pueden ser revisados o declarados inválidos por el Yuan Judicial.

De todas formas, el Presidente de China no es como el de un régimen constitucional, sino un órgano principal del Gobierno, asesorado por los Cinco Yuanes; es decir, el Presidente es dirigente de los Cinco Yuanes, pero no es controlado por ellos.

C) Elección y destitución de Presidente

El Presidente es elegido por la Asamblea Nacional (12).

La Asamblea Nacional se reunirá noventa días antes de finalizar el mandato presidencial (13).

La elección de Presidente se celebra sesenta días antes de terminar el período presidencial (14).

1) Condiciones.

Para ser candidato a la Presidencia se precisa ser ciudadano de China, mayor de cuarenta años. El candidato que cuente con el apoyo de cien representantes podrá participar en la elección.

(11) Artículo de la Constitución.

(12) Artículo 27 de la Constitución.

(13) Artículo 2.º del Reglamento de Elección y Destitución de Presidente y Vicepresidente.

(14) Artículo 29 de la Constitución.

2) *Procedimiento de la elección.*

1. Cien firmas de representantes bastan para designar un candidato presidencial. La lista con los candidatos debe publicarse tres días antes de la elección.

2. El representante puede elegir cualquier candidato, aunque no figure en la lista, a través de voto secreto depositado en la urna.

3. El que obtenga la mitad de votos del número total de representantes será nombrado Presidente; se seguirá el mismo método para la elección del Vicepresidente.

4. El resultado de la elección tiene que publicarse en seguida por el presidente de la Asamblea General de la Asamblea Nacional. Además, tiene que entregar al Presidente elegido un certificado de la elección.

5. El escrutinio lo realizan unos representantes de la Asamblea Nacional elegidos por el Presidium de la Asamblea Nacional (15).

3) *Toma de posesión.*

El nuevo Presidente asumirá el cargo cuando termine el período presidencial anterior (16).

El primer Presidente tomará posesión de su cargo veinte días después de la elección (17). (El primer Presidente tomó posesión de su cargo el 20 de mayo de 1948, cincuenta y un días después de su elección.)

4) *La destitución del Presidente.*

Cuando haya caso de traición, delito y crimen, el Yuan Control puede proponer una acusación a la Asamblea Nacional para justificar la destitución del Presidente. Esta acusación, para que sea aprobada por el Yuan Control, debe obtener el consentimiento de dos tercios de los inspectores.

(15) Artículo 4.º, 5.º y 6.º del Reglamento de Elección y Destitución de Presidente y Vicepresidente.

(16) Artículo 7.º del Reglamento de Elección y Destitución de Presidente y Vicepresidente.

(17) Segundo párrafo del artículo 7.º del Reglamento de Elección y Destitución de Presidente y Vicepresidente.

Si existe caso justificado o el Presidente no obra de acuerdo con la legislación, la Asamblea Nacional puede hacer una moción de voto de destitución, aunque no haya terminado todavía el plazo presidencial.

5) *Plazo presidencial.*

El mandato presidencial dura seis años. Se puede prorrogar si de nuevo es elegido (18).

Pero no es permitido un tercer período, según la Constitución.

La Constitución no es invariable, sino que siempre está de acuerdo con la política actual según las exigencias históricas.

Después de trasladarse el Gobierno chino a Formosa (Taiwan) para dirigir el pueblo contra China comunista necesitaba una persona capaz que dirigiera el país. Fuera del Presidente Chiang Kai-Shek no encontramos ningún otro más adecuado. Además, el Presidente Chiang es el que tiene más prestigio ante el pueblo y ante el mundo.

Por sus muchos méritos y por el acierto con que está gobernando el país sigue contando con el apoyo del pueblo, aunque ya ha finalizado su segundo período presidencial (19).

La Asamblea Nacional modificó la estipulación efectiva provisional durante el período de la rebelión de China comunista en el año 1960 y concedió al Presidente Chiang el tercer período presidencial. (Actualmente sigue en el cuarto período presidencial.)

6) *Sustituto del Presidente.*

Cuando el Presidente está ausente o ha muerto, el Vicepresidente le sucederá hasta la terminación del período presidencial (20).

El presidente del Yuan Ejecutivo podrá ejercer la función de Presidente cuando el Presidente y el Vicepresidente estén ausentes, pero seguidamente hay que convocar sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional para celebrar una elección de Presidente. El nuevo Presidente terminará el tiempo restante del período anterior (21).

(18) Artículo 47 de la Constitución.

(19) El Problema de Rectificación Constitucional y la Constitución de cargo presidencial. Taipei, 1960, pág. 3.

(20) Artículo 49 de la Constitución.

(21) Artículo 49 de la Constitución.

(22) Libro cit. (tomo 25), pág. 132.

En el caso de incapacitación del Presidente por accidente o cualquier causa, el Vicepresidente puede desempeñar las funciones del Presidente. Si el Vicepresidente tampoco puede ejercer, sería el presidente del Yuan Ejecutivo.

D) *Funciones y poderes del Presidente*

Según la Constitución actual, las funciones y poderes del Presidente casi no se diferencian del Esquema Constitucional de 5 de mayo de 1936, pero por los artículos 37 y 57 de la Constitución se ha cambiado su carácter (22).

Es decir, cuando el Presidente ejerce su poder, con el refrendo del presidente del Yuan Ejecutivo (23), no tiene ninguna responsabilidad política, sino que recae en el presidente del Yuan Ejecutivo.

Las funciones y poderes del Presidente son las siguientes:

1) *Poder de política exterior.*

El Presidente es Jefe de Estado y representa a la República de China en las relaciones exteriores (24).

El Presidente puede nombrar y recibir formalmente a los enviados diplomáticos, firmar Tratados, declarar la guerra y participar en las Asambleas internacionales. Pero, de hecho, cuando ejerce todos sus poderes, tiene que cumplir un cierto procedimiento; es decir, el Presidente no tiene entera libertad para ejercer su poder sin la participación del Yuan Ejecutivo y del Yuan Legislativo.

a) *Nombramiento y recepción de agentes diplomáticos.*—No se precisa el consentimiento del Yuan Legislativo cuando el Presidente nombra embajadores, pero debe obtener la aprobación del Consejo del Yuan Ejecutivo.

La recepción de los agentes diplomáticos también es tramitada por el Ministerio de Asuntos Exteriores del Yuan Ejecutivo.

b) *Firma de Tratados, declaración de guerra y negociación de Acuerdos de paz.*—En caso de firmar Tratados y negociar Acuerdos de paz hay que cumplir los siguientes requisitos:

1) La negociación será presidida por el ministro de Asuntos Exteriores.

2) El esquema de negociación o de Tratados será planteado por

(23) El ex Presidente del Yuan Ejecutivo, señor O. K. Yu, había sido censurado por el Yuan Control, cuando el Presidente promulgó un acto de aviso de castigo.

(24) Artículo 35 de la Constitución.

el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero cuando termine este esquema tiene que someterlo al Consejo del Yuan Ejecutivo para su discusión.

3) Este esquema será entregado al Presidente por el Yuan Ejecutivo, y seguidamente el Presidente lo manda al Yuan Legislativo para su aprobación.

4) Después de la aprobación del Yuan Legislativo, el Presidente firma este esquema.

5) Cuando exista caso de concesión de territorio debe tener el consentimiento de la Asamblea Nacional.

Según la Constitución, el poder de la declaración de guerra pertenece al Yuan Legislativo. Pero como el Presidente es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, puede fácilmente movilizar todas las fuerzas nacionales y poner al país en una situación inevitable de guerra; de este modo, el Yuan Legislativo no puede hacer nada más que sancionar el acto.

Además, en caso de ataque de potencia extranjera, para defender la seguridad del pueblo, el Presidente podría, naturalmente, declarar la guerra sin el consentimiento previo del Yuan Legislativo.

2) *Poder militar.*

El Presidente es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas; la Constitución le atribuye formalmente el mando militar, pero no manda personalmente las fuerzas, sino que lo hace a través de los mandos militares nombrados por él.

El Presidente no tiene facultades relativas a la administración militar. Este poder pertenece al Yuan Ejecutivo.

3) *Poder de establecer el orden marcial.*

En caso de estado de guerra, de disturbio o de rebelión, para mantener la seguridad del país, el Presidente podrá declarar el orden marcial en todo el país o en un cierto municipio.

La declaración del orden marcial debe estar conforme con el proceso legal. Según la Constitución, «el Presidente podrá, de acuerdo con la Ley, declarar el orden marcial con el consentimiento del Yuan Legislativo o con su posterior confirmación. Cuando el Yuan Legislativo lo considere necesario,

puede, con la resolución, suplicar al Presidente el fin de este orden marcial» (25).

Aquí la Ley indica el Derecho constitucional y la ley Marcial (26). De lo que se desprende que el Presidente también tiene poder para fijar el fin de la orden marcial.

Antes de la declaración de orden marcial, el Presidente tiene que obtener la aprobación del Yuan Ejecutivo. El poder de iniciativa está en la mano del Yuan Ejecutivo (27).

4) Poder de promulgación de la ley y el orden.

El Presidente es jefe del Gobierno; debe tener poder para promulgar la ley y el orden. Debido a que el Gobierno actual tiene matiz de Gabinete, cualquier ley u orden, si no tiene el refrendo del presidente del Yuan Ejecutivo o ministro respectivo, no será válido.

La ley es instruida por el Yuan Legislativo y promulgada por el Presidente a través del Consejo o recepción del Yuan Ejecutivo; es decir, el Presidente puede rechazarla cuando el Yuan Ejecutivo no desee ejecutarla.

Según la Constitución, «en el caso de calamidad, epidemia, crisis monetaria o economía nacional, que precisa una medida urgente, el Presidente podrá, con la resolución del Consejo del Yuan Ejecutivo y la intermisión del Yuan Legislativo, obrar de acuerdo con la ley de Orden urgente. Esta orden tendrá que someterse al Legislativo Yuan para su confirmación durante un mes. Cuando el Yuan Legislativo rehusa la confirmación, esta orden será nula» (28).

Para que esta orden tenga vigencia, el Presidente tiene que obtener tres condiciones: el consejo y la resolución del Consejo del Yuan Ejecutivo, la aprobación del Yuan Legislativo y la ley de Orden urgente.

(25) Artículo 39 de la Constitución.

(26) Según el artículo 1.º de la ley marcial, en caso de estado de guerra, de disturbio o de rebelión, el Presidente podrá declarar el orden marcial, en todo el país o en cierto municipio según el consejo y la resolución del Yuan Ejecutivo y el consentimiento del Yuan Legislativo. Cuando exista caso urgente, el Presidente puede declarar la orden con el consejo y resolución del Yuan Ejecutivo. Pero debe someterlo durante un mes al Yuan Legislativo. Su confirmación, si es fuera de la sesión del Yuan Legislativo, debe someterlo a éste cuando celebra la sesión.

(27) LO MENG-HUO: *La teoría de la Constitución de China*, vol. II, pág. 13.

(28) Artículo 45 de la Constitución.

5) *Nombramiento y destitución de oficiales.*

El Presidente podrá, de acuerdo con la ley, nombrar y destituir a los oficiales civiles y militares (29).

Aunque la Constitución le atribuye derecho a nombrar a los subordinados que hayan de ayudarle en su misión, para evitar el abuso de un poder tan considerable, la Constitución le asocia al Yuan Legislativo y al Yuan Ejecutivo y exige el consejo y consentimiento de los dos Yuanes.

El poder de nombramiento por parte del Presidente se limita en los siguientes casos:

a) Se limita el Presidente a nombrar cargos superiores de libre elección. Según la ley, los gobernadores, alcaldes u otros cargos representativos son elegidos por el pueblo, debido a que el Poder le es conferido al Presidente por el pueblo. Este puede reservarse el derecho de nombramiento de ciertos puestos o cargos oficiales.

Taiwan, el seno del Gobierno provisional, es una provincia modelo, porque es la única provincia que ya está haciendo una elección universal para todos los cargos representativos. Tras la devolución de Taiwan a China después de la guerra chino-japonesa, se instituyó un Gobierno autónomo. Desde 1950, representantes de la Asamblea Provincial y Municipal, alcaldes y autoridades de los pueblos habían sido elegidos por sufragio universal secreto (30). Los cargos representativos no pueden ser destituidos o nombrados por el Presidente, sino por el pueblo.

b) Se necesita el consentimiento de otros órganos. Según la Constitución, el nombramiento de presidente del Yuan Ejecutivo y el ministro de Comprobación de Cuentas es necesario que tenga el consentimiento del Yuan Legislativo. La designación del presidente y vicepresidente del Yuan Judicial, consejeros del Consejo de Grandes Jueces y los miembros del Yuan de Examen es necesario que tenga el consentimiento del Yuan Control.

c) Se necesita la recomendación de otros órganos. El Presidente puede nombrar vicepresidente del Yuan Ejecutivo, ministros y ministros sin cartera de la recomendación del presidente del Yuan Ejecutivo.

d) Todos los oficiales permanentes son calificados por el Yuan de Examen. Según la ley de Calificación y la ley de Examen, los funcionarios son nombrados por el Yuan de Examen cuando los interesados hayan aprobado la oposición. El Presidente no puede nombrar oficiales permanentes supe-

(29) Artículo 41 de la Constitución.

(30) *China Yearbook*, 1963-64, pág. 223.

riores si no están calificados por el Yuan de Examen. Es decir, no permite que gentes sin calificados desempeñen cargo oficial, aunque tuviesen la designación del Presidente.

Los oficiales inferiores, como el Selecto, son nombrados por los jefes de los órganos respectivos; el Presidente no puede intervenir.

Según la ley, el Presidente no tiene derecho a destituir los siguientes cargos:

a) Los oficiales, así como los grandes jueces del Consejo de Grandes Jueces, miembros del Yuan de Examen.

b) Los cargos que son protegidos por la Constitución, así como los magistrados del Tribunal.

c) Los funcionarios permanentes.

d) Los cargos representativos que son elegidos por el pueblo.

e) El militar en activo no puede ejercer como funcionario civil al mismo tiempo.

6) *Solución de conflicto entre los Yuanes.*

En caso de conflicto entre los Yuanes, el Presidente podrá convocar a los presidentes de los Yuanes para ponerse de acuerdo. Es muy significativo en el sistema gubernamental de China.

Como el Yuan Legislativo no puede obligar al Gabinete a dimitir a través del voto de confianza y tampoco el Yuan Ejecutivo tiene poder para pedir la disolución del Yuan Legislativo, un conflicto entre los dos Yuanes podrá significar un estancamiento.

Semejantes conflictos pueden ser posibles entre otros Yuanes.

En el conflicto entre los Yuanes que indique simplemente diferencia de actos y orientaciones políticas (especialmente entre el Yuan Legislativo y el Yuan Ejecutivo), excepto el Presidente, no hay nadie que pueda intervenir (31).

En este caso, el Presidente puede utilizar el poder que le ha sido conferido por la Constitución y su influencia personal para resolver la diferencia y establecer el Gobierno.

7) *Imposición de medallas, condecoraciones o premios.*

Para estrechar los lazos de unión con los países extranjeros y manifestar el mérito de los oficiales o pueblos del país, el Presidente puede, de acuerdo con la ley, conceder medallas, condecoraciones o premios.

(31) TAN YIN-SUN: *El Gobierno y la Constitución de China*, Taipei, 1965, pág. 115.

El Presidente ha concedido medallas y condecoraciones a 39 chinos y 54 oficiales extranjeros (32).

A los jefes del Tíbet o Mongolia, de acuerdo con la costumbre, el Presidente tiene derecho a darles un título con nombramiento budista.

8) *Concesión de indulto, amnistía y suspensión de ejecución.*

De acuerdo con el principio de independencia judicial, el condenado no tiene ningún otro medio para eludir su castigo que la concesión especial del Presidente.

Corrientemente se usa la amnistía, que, por otra parte, produce gran influencia en el país. Según la Constitución, la declaración de concesión de amnistía debe tener el consentimiento del Yuan Legislativo, y por cortesía, el Presidente tiene que preguntar la opinión del Yuan Judicial.

9) *Poder de veto.*

En China, el Presidente no es legislador; por consiguiente, no puede presentar *bills* ni directamente ni por medio de sus ministros que no tengan asiento en el Yuan Legislativo. Sin embargo, cuando le presentan un *bill* o una regla del Yuan Legislativo, puede firmarlo o no dentro de diez días. Aquí aparece que este poder de veto siempre depende del Yuan Legislativo; cuando el Yuan Ejecutivo no lo desee ejecutar, puede dar un consejo o una solución para rechazarlo. Además, este veto no es absoluto; es decir, si el Yuan Legislativo resiste y lo votan por mayoría de los dos tercios de legisladores, esa ley, aun sin la firma del Presidente, será válida.

E) *Sueldo*

El Presidente tiene derecho a recibir por sus servicios una retribución. El sueldo que estipula actualmente la ley es de 11.500 yuan mensuales.

(32) *China Yearbook*, 1963-64, pág. 172.

F) *Vicepresidente*

Para ser candidato a la Vicepresidencia se exigen las mismas condiciones que para la Presidencia, y su mandato dura, igualmente, seis años. La elección sigue también los mismos trámites que la del Presidente.

Sucede en el mandato presidencial en caso de que el Presidente haya muerto o esté vacante. En el caso de incapacitación del Presidente por accidente puede desempeñar las funciones de Presidente.

También puede desempeñar otro cargo en el Gobierno, cuando esté designado por el Presidente. El ex Vicepresidente Cheng Chen había desempeñado la presidencia del Yuan Ejecutivo desde junio de 1958 hasta julio de 1963.

Tiene 6.500 yuan de sueldo mensual.

La Constitución y las leyes nunca han mencionado el privilegio o inmunidad del Vicepresidente, por lo que el Vicepresidente no tiene este derecho.

II. EL YUAN EJECUTIVO

A) *Características del Yuan Ejecutivo*

El principio de la Constitución de Cinco Poderes es la separación de cinco poderes en el Gobierno y equilibrio entre los cinco Yuanes. El Yuan Ejecutivo es la clave de la Administración nacional.

Antes de tratar el carácter del Yuan Ejecutivo hay que tener en cuenta la significación de la Administración.

«La Administración del Gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político» (33).

Según esta definición, todas las funciones del Gobierno que sean del Yuan Ejecutivo, del Yuan Legislativo, del Yuan Judicial, del Yuan de Examen y del Yuan Control van incluidas, porque cualquier Yuan tiene su actividad. Entonces, he aquí el sentido más amplio de la Administración, casi igual al Gobierno:

«En su significado más usual y posiblemente más preciso se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo» (34). Aquí ya aparece muy claro: la Administración del Gobierno significa estrictamente las actividades del Yuan Ejecutivo.

(33) HAMILTON-JAY-MADISON: *El Federalista*, pág. 314.

(34) HAMILTON-JAY-MADISON: *El Federalista*, pág. 314.

1. *El Yuan Ejecutivo es el único órgano administrativo superior del Estado.*

El Yuan Ejecutivo fué fundado en octubre de 1918, cuando el Gobierno nacional fué establecido. El órgano administrativo superior del Estado en aquella época era el Concilio Nacional, que era presidido por un presidente. El Yuan Ejecutivo estaba bajo el Concilio Nacional (35).

Aunque cambió un poco después la forma del Gobierno y se estableció el sistema de responsabilidad (es decir, el presidente del Yuan Ejecutivo es responsable ante el jefe del Gobierno), sin embargo, el jefe del Gobierno no era elegido por el pueblo, sino por el Concilio Ejecutivo del Partido Nacionalista. Todavía no existía el órgano del Yuan Ejecutivo.

«Hasta el año 1930, el Yuan Ejecutivo no llegó a ser el órgano administrativo superior del Estado» (36). El Yuan Ejecutivo fué establecido en el año 1946, cuando nació la Constitución de la República de China, proclamada por la Asamblea Nacional del Pueblo.

Según dice la Constitución actual, «el Yuan Ejecutivo es el órgano administrativo superior del Estado» (37). Sus funciones se dividen en dos actividades.

Formalmente:

1) Como el Gobierno de China está dividido en cinco Yuanes, cada Yuan tiene su propio ámbito de función. Entonces el Yuan Ejecutivo sólo es una parte del Gobierno; tiene la misma posición que los otros Yuanes; funciona sólo de acuerdo con los poderes conferidos por la Constitución.

2) Según dice Hamilton, «los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo, son, primero, la unidad...» (38). En el sistema de China, «el órgano administrativo debe abarcar los órganos centrales y los locales» (39); es decir, los órganos autónomos locales están dirigidos por el Yuan Ejecutivo.

3) El Yuan Ejecutivo representa un Cuerpo constituido por el presidente, vicepresidente, ministros y comisarios, aunque corres-

(35) *China Yearbook*, 1964-65.

(36) *China Yearbook*, 1964-65.

(37) Artículo 53 de la Constitución.

(38) HAMILTON-JAY-MADISON: *El Federalista*, pág. 304.

(39) KUAN-OU: *El comentario sobre la postura del Yuan Ejecutivo en China*.

ponden las actividades de los Ministerios y las Comisiones al Yuan Ejecutivo. Sin embargo, no son los órganos administrativos superiores del Estado.

Prácticamente :

1) El Yuan Ejecutivo tiene poder de mandato sobre la decisión política administrativa, dirección administrativa e inspección de ejecución; es decir, todos los *bills*, actos, asuntos políticos son decididos por el Yuan Ejecutivo; los Gobiernos locales o cualquier Ministerio no deben tener el derecho a presentar o proponer un acto al Yuan Legislativo, ni tampoco rechazarlo o rectificarlo, aunque no desee hacerlo ejecutar cuando los actos, *bills*, estén aprobados por el Yuan Legislativo. Se puede hacer a través del Consejo del Yuan Ejecutivo.

Además, el Yuan Ejecutivo tiene derecho a dirigir e inspeccionar cómo cumplen los subórganos sobre los actos o mandatos suyos. Dentro del ámbito del Ejecutivo, su poder es superior y más eficaz.

2) No se permite que ningún órgano esté por encima del Yuan Ejecutivo. El Jefe del Estado no es jefe del Yuan Ejecutivo. Tampoco tiene poder para intervenir en las funciones de este Cuerpo, aunque el presidente del Yuan Ejecutivo es nombrado por él.

Además, cuando el Jefe del Estado promulga leyes, debe ser refrendado por el presidente del Yuan Ejecutivo; es decir, la leyes promulgadas por el Jefe del Estado serán inválidas si no tienen el refrendo del presidente del Yuan Ejecutivo. A él responde prácticamente la política del Gobierno.

2. *El Yuan Ejecutivo responde ante el Yuan Legislativo.*

También se pregunta: ¿Qué es exactamente el sistema del Yuan Ejecutivo? ¿Es parecido al Gabinete de Inglaterra o es semejante al Gabinete de Estados Unidos?

Según el sistema de Gabinete de Inglaterra, «el jefe del Gobierno es inviolable e irresponsable; se halla colocado por encima de los partidos; constituye el elemento estable y permanente del Gobierno. Algunos o todos los ministros escogidos por él forman un Consejo, un Gabinete, según la expre-

sión inglesa, reuniéndose y deliberando bajo la presidencia de un primer ministro, presidente del Consejo, y dirigiendo la política del país bajo su responsabilidad política y solidez exigible ante y por el Parlamento» (40).

Según el sistema chino, el Jefe del Estado no es responsable, sino el presidente del Yuan Ejecutivo. Antes de presentar los *bills* o asuntos al Yuan Legislativo, deben ser llevados al Consejo para deliberar, y la decisión de este Consejo obliga a ejecutar en los Ministerios y responsabiliza colectivamente. Sin embargo, el Presidente y sus ministros no tienen asiento en el Yuan Legislativo; tampoco pueden asistir a la legislación. El Yuan Legislativo tampoco tiene la posibilidad de derrocar al Yuan Ejecutivo. Por eso, ya sabemos que el sistema del Yuan Ejecutivo no es exactamente como el del Gabinete de Inglaterra.

Según el sistema actual, el Yuan Ejecutivo es el órgano administrativo superior del Estado. El jefe de este Cuerpo no es el Jefe del Estado. El Consejo del Yuan Ejecutivo es independiente del presidente de este Yuan. Los hombres del Consejo son responsables ante el Yuan Legislativo, pero no lo son ante el Jefe del Estado. Entonces ya sabemos que el sistema del Yuan Ejecutivo tampoco es como el de Estados Unidos.

«Por eso, la postura del Yuan Ejecutivo del sistema actual no es de Gabinete ni tampoco presidencial. Dicen unos que es un sistema entre el de Gabinete y el presidencial; otros dicen que es un nuevo sistema de Gabinete o nuevo sistema presidencial. También dicen que es un sistema de responsabilidad administrativa» (41).

B) Organización del Yuan Ejecutivo

1) El presidente del Yuan Ejecutivo.

a) *Nombramiento*.—Este cargo principal es nombrado por el Presidente del Estado, con el consentimiento del Yuan Legislativo; es decir, el Yuan Legislativo puede rechazar la elección personal debido a incapacidad o cualquier otra razón. Sin embargo, no puede aconsejar otra persona al Presidente del Estado; si se presenta el caso, el Presidente del Estado puede negarlo.

Si hay una persona que está apoyada por la mayoría de los legisladores, corrientemente el Presidente del Estado le nombra. Pero aquí tenemos que saber que esta persona no tiene asiento en el Yuan Legislativo; tampoco permite

(40) LEÓN DUGUR: *Derecho constitucional*, Madrid, 1926, pág. 185.

(41) *Ensayo Constitucional*, Taipei, 1961, pág. 302.

que esta persona sea legislador. Por lo tanto, cuando un legislador es nombrado como jefe del Yuan Ejecutivo, debe retirarse de su cargo legislador; si no, el cargo presidencial del Yuan Ejecutivo será invalidado, aunque esté nombrado.

Para ser presidente del Yuan Ejecutivo, aparte la capacidad personal, debe ser fiel al Presidente, es decir, debe ser del mismo partido que el Presidente del Estado.

El *quorum* de consentimiento del Yuan Legislativo es la mitad de los legisladores; si hay una persona que tenga el apoyo de la mitad de los legisladores y el nombramiento del Presidente del Estado, podría ser jefe del Yuan Ejecutivo.

b) *Renuncia*.—Nunca hemos encontrado mencionado el plazo de presidente del Yuan Ejecutivo en la Constitución o cualquier otra ley. Sin embargo, esto no quiere decir que el Presidente puede ocupar su cargo durante el tiempo que desee. Aquí podemos distinguir los siguientes casos:

1) *Dimisión obligatoria*.—Según la Constitución, el Yuan Ejecutivo puede rechazar cualquier ley o resolución del Yuan Legislativo cuando tenga la aprobación del Presidente del Estado. Si el Yuan Legislativo lo resiste por mayoría de los dos tercios, el presidente del Yuan Legislativo no tiene más remedio que aceptar esa ley o resolución; no tiene derecho a disolver el Yuan Legislativo. En este caso, ya es muy claro, el Yuan Ejecutivo ha perdido ya la confianza del Yuan Legislativo. Indudablemente, el presidente del Yuan Ejecutivo y sus ministros deben dimitir.

Desde 1947 hasta 1954 habían dimitido cinco presidentes del Yuan Ejecutivo.

El Jefe del Estado tiene derecho de elección sobre el nombramiento del presidente del Yuan Legislativo. En el caso de diferencia con el Yuan Legislativo, él puede aconsejar al Yuan Ejecutivo que acepte la dimisión o de expresar su deseo de conservarle en sus funciones.

Teóricamente, el Presidente del Estado también puede hacer dimitir al presidente del Yuan Ejecutivo sin el caso anterior. Pero se pregunta si es necesario que tenga el consentimiento del Yuan Legislativo. No se menciona en las leyes. Sin embargo, «suponemos que si el presidente actual del Yuan Ejecutivo está apoyado por el Yuan Legislativo, el Presidente del Estado no tiene derecho a obligarle a dimitir» (42).

Prácticamente, el sustituto del Presidente Lee Chun-Jen había dimitido al

(42) TAN YIN-SUN: *El Gobierno y la Constitución de China*, 3.^a edición, Taipei, 1965, pág. 130.

presidente del Yuan Ejecutivo, Sun Fo, forzosamente en el año 1948 y sin el consentimiento del Yuan Legislativo.

2) *Fin del plazo.*—No hemos visto en ninguna ley que se mencione el plazo del presidente del Yuan Ejecutivo. Sin embargo, creemos que su plazo está relacionado con el del Yuan Legislativo, porque es responsable ante este Cuerpo. Es decir, la duración del cargo de presidente del Yuan Ejecutivo debe estar de acuerdo con la del Yuan Legislativo. Cuando se reelige nuevo Yuan Legislativo, legalmente el Yuan Ejecutivo actual debe tener el reconocimiento nuevamente. Por lo tanto, creemos que el plazo del presidente es de tres años, como los legisladores.

3) *Resignación cortés.*—El presidente del Yuan Ejecutivo es nombrado por el Presidente del Estado. Cuando termine el mandato presidencial es costumbre, o más bien cortesía, que el presidente del Yuan Ejecutivo debe dimitir.

«El presidente del Yuan Ejecutivo debe dimitir antes de la toma de posesión del nuevo presidente para que éste pueda designar, según su criterio, al nuevo presidente del Yuan Ejecutivo» (43).

En el caso anterior, la renuncia de Yen Hsi-Shan había sido aceptada por el Presidente Chiang Kai-Shek en julio de 1950.

En el caso posterior, la dimisión de Cheng-Chen no fué aceptada por el Presidente Chiang.

4) *Renuncia libre.*—Hay muchas razones que obligan al presidente del Yuan Ejecutivo a retirarse de su cargo. Sin embargo, la principal es a causa de diferencias; puede ser conflicto con el Presidente, con el Yuan Legislativo o con sus ministros. En este caso, si él ya no tiene interés en la política, indudablemente será una buena medida si se retira de su cargo y pasa a otro que tenga porvenir.

La renuncia de Ho Yin-Chin en 1949 fué debido a la diferencia con el sustituto del Presidente, Lee Chung-Yen.

2) *El Consejo del Yuan Ejecutivo.*

El Consejo es un centro de la decisión sobre la política administrativa; es clave del Yuan Ejecutivo. Está compuesto por el presidente y vicepresidente de este Yuan (también están incluidos los jefes de las Comisiones). El presidente del Yuan Ejecutivo es jefe de este Consejo.

El vicepresidente y los ministros son nombrados por el Presidente del Estado, con la recomendación del presidente de este Yuan. Sin embargo, el

(43) Idem.

Presidente del Estado no puede presentar ni tampoco intervenir en este Consejo.

Prácticamente, el presidente del Yuan Ejecutivo puede elegir libremente dichos ministros. Sin embargo, según la costumbre, hay también varias consideraciones que él debe tener en cuenta: «Si un nuevo primer ministro sólo se guiara por sus propias preferencias al nombrar sus ministros, podría producirse descontento en sus seguidores» (44).

En este caso, en el sistema chino pasa igual que en el de Inglaterra. El presidente del Yuan Ejecutivo, antes de elegir sus colegas, tiene que ver quién es capaz o conveniente para desempeñar el cargo ministerial.

La Jefatura de los Grandes Servicios Administrativos Burocráticos:

Es natural que entonces, como esa Jefatura ya tiene una buena experiencia en Administración, cuando le nombra será fácil para dirigir su Ministerio y ayudar mucho al presidente del Yuan Ejecutivo.

No puede ser el legislador. Para ser un ministro, según dicen, el legislador no le puede nombrar. Según la Constitución, «los legisladores no pueden desempeñar el cargo gubernamental» (45).

El establecimiento de ministro sin cartera, simplemente por causa de la política. Para armonizar con otros partidos menores, para satisfacer a los jóvenes ambiciosos de su partido, para absorber a las personas conocidas en la sociedad y a las personas que tengan buen conocimiento sobre política, el presidente del Yuan Ejecutivo siempre puede nombrarles como ministros sin cartera.

«Cuando haya diferencia entre los ministros en el Consejo del Yuan Ejecutivo, el ministro sin cartera puede resolverlo con su posición independiente» (46).

El Consejo se reúne ordinariamente una vez cada semana con el fin de discutir sobre la política administrativa general. Pero si las circunstancias lo exigen, puede reunirse con más frecuencia. Un tercio de miembros pueden provocar una reunión cuando lo juzguen conveniente o urgente, pero tienen que consultar con el jefe del Yuan Ejecutivo para que dé su aprobación.

A veces, las personas relacionadas pueden ser invitadas a asistir a esa reunión con el fin de dar su parecer o contestar las preguntas respectivas (47).

(44) WILLIAM BERRETT MUNRO y MORLEY AYEARTS: *Los Gobiernos de Europa*, 4.^a edición, 1954, pág. 78.

(45) Artículo 75 de la Constitución.

(46) CHENG XUE-LIN: *El sistema actual sobre la política China*, pág. 88.

(47) Artículo 7.^o del Reglamento de Organización del Yuan Ejecutivo.

Si no se tiene permiso del jefe de este Consejo no puede entrar nadie en las reuniones.

La reunión puede ser secreta si lo juzgan necesario.

Los miembros de este Consejo también tienen que guardar el secreto de la reunión.

3) *Secretaría.*

La Secretaría está compuesta de 16 a 20 secretarios. Su misión principal es preparar el procedimiento y guardar los documentos y registros.

El secretario general es nombrado por el Presidente del Estado a través de la recomendación del presidente del Yuan Ejecutivo y es responsable directamente ante él. Su misión es ayudar al presidente para dirigir todos los asuntos del Yuan, mandar e inspeccionar a los funcionarios y el funcionamiento de los Ministerios.

El subsecretario es como el ayudante del secretario general.

4) *Comité de Petición.*

Para evitar el abuso de poder del Yuan Ejecutivo o sus Ministerios el pueblo puede presentar una petición al Comité de Petición.

Cuando recibe esa petición, este Comité debe investigarlo y resolverlo para satisfacer al pueblo.

5) *Ministerios y Comisiones.*

Antes de 1948 se habían establecido 14 Ministerios, tres Comisiones, un Directorio y una Oficina del Yuan Ejecutivo.

Se rectificó en el año 1949 el Reglamento de la Organización del Yuan Ejecutivo y se redujo el número de órganos debido a la rebelión de China comunista.

Se redujo otra vez en 1940 el número de empleados de los Ministerios y se reorganizó después del traslado del Gobierno a Taiwan.

Actualmente existen ocho Ministerios y dos Comisiones: Asuntos Interiores, Asuntos Exteriores, Defensa, Economía, Comunicación, Hacienda, Educación, Justicia y Comisiones de Mongolia y del Tibet y de Ultramar.

Cada Ministerio es dirigido por un ministro, y cada Comisión, por un jefe. Todos ellos son nombrados por el Presidente a través de la recomendación del jefe del Yuan Ejecutivo (el nombramiento de ministro sin cartera

es del mismo método). En cada Ministerio hay un viceministro político y un permanente; el primero se encarga de la política general y el otro de la administración.

Comisión de Mongolia y del Tibet.

Mongolia (48) y Tibet (49) están muy lejos del Gobierno central. Eran muy difíciles de dirigir debido a la ambición agresiva de Rusia e Inglaterra. Por consiguiente, cuando se unificó el país en el año 1928, el Gobierno estableció una Comisión con el fin de desarrollar esos regímenes y defender la agresión de los países mencionados.

Como esa Comisión fué establecida con urgencia, su organización interior era muy simple. Aún quedó más pequeña cuando el Gobierno se trasladó a Taiwan.

Su función principal es mejorar el nivel de vida del pueblo de las dos regiones y desarrollar las comunicaciones con China central.

Recientemente el Gobierno ha adoptado varias medidas para reforzar las relaciones con las autoridades de las dos localidades. Les concede un buen tratamiento a sus pueblos, como las de plaza conservada en las oposiciones y les concede becas de estudios.

Dirigida por un comisario y dos subcomisarios, la Comisión está compuesta por 27 a 35 miembros. Se dividen en la Oficina de Mongolia, del Tibet y de Asuntos Generales.

Comisión de Ultramar (50).

Se estableció al mismo tiempo que la Comisión de Mongolia y Tibet.

Su fin es proteger los intereses, vida y propiedad de los chinos de Ultra-

(48) Mongolia estaba formalmente dividida en Mongolia exterior y Mongolia interior, Mongolia exterior era originalmente el territorio de China, llegó a ser un país independiente en 1945. Mongolia interior abarca las provincias de Jehol, Chahar, Suiyeun y Ninghsia.

(49) El Tibet, territorio remoto de China, que es conocido como la tierra de los Lamas, ha declarado su autonomía local después del establecimiento de la República en 1912.

(50) Según la información de esa Comisión hubieron 12.536.206 chinos de Ultramar en 1952, ahora, según se calcula, ya aumentó a quince millones.

mar, resolver sus problemas, fomentarles a investir en su patria; les concede becas de estudios a sus hijos (51).

Está dirigida por un comisario y dos vicecomisarios. Hay de siete a nueve miembros permanentes.

Oficina de Información.

Las misiones principales de esta Oficina son: 1. Explicar la política nacional. 2. Publicar las leyes y Reglamentos y *Boletín Oficial*. 3. Anunciar las informaciones.

Está dirigida por un director, asistido por dos subdirectores. Se divide en tres secciones, que se encargan, respectivamente, de las informaciones, teatros, culturas, publicaciones, cine, radío, etc.

C) *Funciones*

El Yuan Ejecutivo es clave de la Administración nacional. Su función es muy extensa; mejor dicho salvo las que se han conferido por la Constitución a otros Yuanes, las demás pertenecen al Yuan Ejecutivo.

El funcionamiento de este Yuan es por medio de decisión colectiva e individual; es decir, todas las cuestiones de política general o asuntos importantes de los Ministerios deben ser llevados al Consejo del Yuan Ejecutivo para tomar una decisión. El ministro está obligado en su propio Ministerio a hacer ejecutar las decisiones tomadas por dicho Consejo; por otra parte, él es jefe de su propio Ministerio (o de su propia Comisión o Directorio) y dirige las Administraciones de su Ministerio.

A veces la divergencia de opinión entre los Ministerios es inevitable. ¿Cómo resolver esa diferencia? Es un deber del presidente del Yuan Ejecutivo. Corrientemente él tiene que hacer todo lo que pueda para armonizarles. Sin embargo, si se diera el caso de desacuerdo de algún ministro, podría aceptar su dimisión e incluso obligarle a dimitir.

Para entender bien la función de este Cuerpo vamos a tratar, respectivamente, del presidente del Yuan Ejecutivo, del Consejo y los ministros.

(51) Los estudiantes reciben subvenciones, becas, asistencias médicas y dinero extra para viajes. Por cada alumno que llega de Ultramar, el Gobierno gasta unos NS \$ 21.000 en ampliación de dormitorios, aulas y equipo de laboratorio.

I. *Poderes del presidente del Yuan Ejecutivo.*

a) *Nombramiento del vicepresidente y de los ministros.*—Ya sabemos que para nombrar al vicepresidente y los ministros del Yuan Ejecutivo el Jefe del Estado debe tener la propuesta del presidente del Yuan Ejecutivo. Sin embargo, se pregunta: ¿El Jefe puede rechazar dichas recomendaciones? Aquí encontramos una respuesta clara; dice: «El presidente del Yuan Ejecutivo es responsable realmente de la política; él es jefe de este Cuerpo; todos los ministros y los ministros sin cartera son nombrados y destituídos por el presidente de este Yuan. Corrientemente, cuando designe personas dedicadas, está de acuerdo con la recomendación del presidente de este Cuerpo» (52).

Por otro lado, aunque no puede el Jefe del Estado rechazar todas las personas elegidas por el presidente del Yuan Ejecutivo, podría intervenir en la designación por su posición presidencial y por ser jefe de partido; es decir, prácticamente se puede aconsejar al presidente del Yuan Ejecutivo al hacer la elección personal. Más aún: puede sustituir a los ministros.

«Por lo tanto, cuando el presidente del Yuan Ejecutivo toma la decisión acerca del nombramiento de los ministros y ministros sin cartera, está obligado a solicitar el consentimiento del Jefe del Estado» (53).

Para el nombramiento de dichos oficiales no es necesario que obtenga la aprobación del Yuan Legislativo. «El vicepresidente del Yuan Ejecutivo no tiene ninguna función, sino preparar el desempeño del cargo presidencial de este Cuerpo. Naturalmente, no es necesario tener el consentimiento del Yuan Legislativo» (54).

Respecto a los ministros, como ellos no son responsables individualmente, sino colectivamente en nombre del presidente del Yuan Ejecutivo, para mantener la estabilidad de este Yuan, creemos que tampoco sea importante que tenga el consentimiento del Yuan Legislativo.

Cuando el Jefe del Estado designa al presidente del Yuan Ejecutivo, si rechaza el Yuan Legislativo a esa persona, significa voto de desconfianza (aunque en teoría no existe este sistema). Pero cuando le acepta el Yuan Legislativo, ya está muy claro que le da permiso para buscar sus ayudantes como ministros.

b) *Jefe del Consejo del Yuan Ejecutivo.*—El sistema del Consejo no es exactamente como el Gabinete de Inglaterra ni el de Estados Unidos. Los

(52) TAN YIN-SUN: *El Gobierno y la Constitución de China*, pág. 122.

(53) CHENG XUE-LIN: *El sistema actual sobre la política china*, pág. 86.

(54) WU CHIEN-RO: *La explicación Constitucional de China.*, pág. 100.

dos últimos son desconocidos por la ley de sus países. Sin embargo, el Consejo del Yuan Ejecutivo de China es un órgano legal.

«Establece el Consejo del Yuan Ejecutivo, compuesto por el presidente, vicepresidente y los ministros (y los ministros sin cartera) que el presidente será el jefe» (55); es decir, «el presidente del Yuan Ejecutivo, por su posición de jefe de este Consejo, se reserva el derecho de última decisión; los ministros o los directores de Comisiones podrían manifestar sus opiniones, pero en última instancia quien decide es el presidente del Yuan» (56).

Este Consejo es centro del Yuan Ejecutivo, todas las políticas, los *bills*, o asuntos importantes deben ser sometidos ante este Consejo para discutirlo y decidir.

Cada ministro es el jefe superior de su Ministerio, pero antes de obrar tiene que consultar con sus colegas en el Consejo.

Además, las cuestiones de política general tienen frecuentemente su origen en dos o varios Ministerios cuando la cuestión es mixta; en este caso, también deben ser llevadas ante el Consejo.

Cuando lleve las cuestiones políticas generales o importantes *bills* a este Consejo, la decisión será obligatoria hacerla ejecutar por los ministros, aunque no estén conformes.

Ya sabemos que el presidente del Yuan Ejecutivo tiene derecho de última decisión; en este caso podría ser contra la opinión de algunos ministros. Si no quiere ejecutar esa decisión, no hay ningún remedio, sino que dimita el ministro. Además, el presidente del Yuan Ejecutivo también tiene derecho a destituir a dicho ministro para que no impida la solidaridad ministerial.

Se pregunta: El sistema de este Consejo ¿es responsabilidad colectiva o individual? Creemos que sea colectiva, porque cuando somete los actos o *bills* al Yuan Legislativo es en nombre del Consejo del Yuan Ejecutivo. Además, cuando el Yuan Legislativo rechaza estos actos o *bills*, también en contra el Consejo del Yuan Ejecutivo.

Por eso, la solidaridad del Consejo es muy importante. El presidente de este Cuerpo tiene que mirar la armonía entre los ministros y el acuerdo de política.

c) *Inspector de todos los órganos ejecutivos.*—Para un buen funcionamiento de los órganos ejecutivos, los ministros tienen que hacer ejecutar las decisiones del Consejo del Yuan, si no, cuando lo justifique necesario, el presidente del Yuan Ejecutivo podría corregir las administraciones o políticas de los respectivos ministerios, pues su mandato es superior.

(55) Artículo 58 de la Constitución.

(56) TAN YIN-SUN: *El Gobierno y la Constitución de China*, pág. 123.

Los ministros son responsables prácticamente ante el presidente del Yuan Ejecutivo; entonces el último puede destituirles si observa una mala administración o dirección de aquéllos.

d) *Sustituto del Presidente del Estado*.—En caso de ausencia o incapacidad del Presidente y Vicepresidente del Estado, el presidente del Yuan Ejecutivo puede desempeñar temporalmente el cargo presidencial.

También puede ser cuando llegue la terminación y el nuevo Presidente todavía no haya sido elegido. Sin embargo, el tiempo de desempeño no puede ser más de tres meses.

e) *Poder de refrendo*.—El refrendo significa la responsabilidad, según dice la Constitución: «El Presidente, de acuerdo con la Ley, promulga las leyes y actos, con el refrendo del presidente del Yuan Ejecutivo o con el refrendo, a la vez, del presidente del Yuan Ejecutivo y ministro o director de Comisión respectivos» (57).

Entonces el presidente del Yuan Ejecutivo tiene derecho a considerar si es necesario promulgar las leyes o actos, porque cuando promulguen los actos o las leyes ya él es responsable ante el Yuan Legislativo.

f) *Presentación de bills*.—Según la Constitución, los «bills de Estadística o de Presupuestos, o los bills relativos a la ley marcial, amnistía o declaración de guerra, conclusión de paz o Tratados y otros asuntos importantes, o los asuntos comunes de varios ministros o de Comisiones, antes de someterlos al Yuan Legislativo serán presentados por el presidente del Yuan Ejecutivo o los ministros ante el Consejo del Yuan Ejecutivo para tomar las decisiones» (58). Ya sabemos que el presidente del Yuan Ejecutivo también tiene derecho a presentar los bills.

Además, los bills del Jefe del Estado siempre son presentados a través del presidente del Yuan Ejecutivo, porque ya hemos mencionado que el Jefe del Estado no puede presentar su política ante el Consejo de este Cuerpo (59).

2. *Poderes del vicepresidente del Yuan Ejecutivo.*

El vicepresidente es también miembro del Consejo del Yuan Ejecutivo; corrientemente su cargo no es muy importante, sino como ayudante del presidente de este Yuan y dirige los asuntos del Yuan.

(57) Artículo 37 de la Constitución.

(58) Artículo 58 de la Constitución.

(59) Los bills del Jefe de Estado como bills de la ley marcial de amnistía, de declaración de guerra, de conclusión de paz o tratados, después de la decisión del Consejo, será sometido al Yuan Legislativo en nombre de Jefe de Estado.

En caso de renuncia, muerte, ausencia o incapacidad del presidente del Yuan, podría desempeñar su cargo, pero no puede ser más de cuarenta días; es decir, el Jefe del Estado tiene que nombrar una nueva persona, con el consentimiento del Yuan Legislativo, dentro de dichos días.

3. *Poderes del Consejo del Yuan Ejecutivo.*

Es necesario, para que tenga la decisión sobre los asuntos siguientes:

1. Los *bills* de cualquier Ministerio serán decididos por el Consejo.
2. Los asuntos importantes del Yuan Ejecutivo o los que no puede decidir en los Ministerios deben ser llevados al Consejo.
3. Los asuntos comunes o las diferencias entre varios Ministerios deben ser llevados al Consejo.

La decisión del Consejo es superior. Los ministros están obligados a ejecutarla; el que no puede o no quiere ejecutar esa decisión debe retirarse.

4. *Poderes de los ministros.*

Los ministros son miembros del Consejo del Yuan Ejecutivo. Entonces tienen que asistir a la reunión de dicho Consejo y manifestar sus opiniones o presentar los *bills*. En caso de ausencia, el viceministro podría representar esa reunión en nombre del ministro.

Si es necesario, el Yuan Legislativo puede llamar a cualquier ministro para presentarse a su reunión y responder a sus preguntas.

Por otro lado, como ellos son jefes de los Ministerios, tienen derecho a dirigir la Administración ministerial y los oficiales, los subórganos. Además, ellos tienen que someter los informes al Consejo para que sepa si su función es buena o mala.

Fuera de su función ministerial pueden los ministros mantener la cohesión de su partido mediante reuniones, conferencias, visitas a los miembros de su partido...

D) *Relación entre el Yuan Ejecutivo y el Yuan Legislativo*

El Yuan Ejecutivo es responsable ante el Yuan Legislativo. Según la ley, el Yuan Legislativo debe preparar y someter los *bills* al Yuan Legislativo para su aprobación. Especialmente sobre el Presupuesto general del próximo

año fiscal el Yuan Ejecutivo debe someter al Yuan Legislativo antes de tres meses de empezar el año fiscal (60).

De modo que debe evitar la consideración, modificación o rechazo. El apoyo de los legisladores es importante. Cuando encuentren motivo de modificación o rechazo significa claramente que ha perdido el Yuan Ejecutivo la confianza del Yuan Legislativo, y el presidente y los ministros del Yuan Ejecutivo deben retirarse.

Por eso, fuera de la influencia del partido, la capacidad y la popularidad serán elementos principales para ser presidente del Yuan Ejecutivo.

Además, para no dejar ninguna ocasión de ataque por el Yuan Legislativo, una deliberación cuidada será necesaria en el Yuan Ejecutivo; es decir, no lleva ningún *bill* prematuro y no corre riesgos innecesarios.

En el sistema actual, el presidente del Yuan Ejecutivo y sus ministros no tienen asiento en el Yuan Legislativo; tampoco les permite presentar o participar en el debate de legislación (en caso de duda de los legisladores, para aclarar los *bills* o los asuntos, el presidente y los ministros del Yuan Ejecutivo pueden presentarse ante el Yuan Legislativo; en este momento ellos pueden aprovechar y explicar sus políticas o manifestar sus opiniones). Entonces es muy difícil para ellos, porque no saben tampoco si pueden dirigir la marcha de la legislación.

Sin embargo, como el Partido Nacionalista tiene un mayor número en el Yuan Legislativo (es natural, el presidente del Yuan Ejecutivo debe ser del mismo Partido Nacionalista o estar apoyado por ellos), entonces la decisión del Yuan Ejecutivo casi nunca ha sido rechazada por el Yuan Legislativo.

Realmente, los dos partidos menores del Yuan Legislativo no tienen mucha influencia en la legislación.

El Yuan Legislativo tiene derecho a dirigir las preguntas al presidente o a los ministros del Yuan Ejecutivo. Sin embargo, esas preguntas no pueden ser objeto de una moción de desconfianza, porque no existe ese sistema. Además, los ministros podrían negarse a responder a dichas preguntas por causas de política secreta (por la costumbre, los ministros no usan de este derecho).

Creemos que la relación entre los dos Cuerpos es algo rara para los extranjeros, porque entre ellos no hay equilibrio.

(60) Artículo 59 de la Constitución.

III. YUAN LEGISLATIVO

A) *Nacimiento del Yuan Legislativo*

No había ninguna Constitución en la época de la Monarquía; en esa época el Emperador encarnaba todos los poderes del Gobierno. «El Emperador es el Gobierno, es la ley.» Este axioma expresa claramente la característica de la Monarquía absoluta china.

Entonces, en la Antigüedad, «realmente existían solamente el poder del Emperador, con el de Examen y el de Control. El Poder legislativo no existía como tal» (61).

El Yuan Legislativo no se estableció hasta el comienzo del período de protección política en el año 1935.

En este período, según el Fuero de Organización del Gobierno Nacional, promulgado en diciembre de 1937, el Yuan Legislativo, formalmente, es el órgano legislativo superior del país; tiene poder de aprobación sobre las leyes de Estadística o de Presupuesto, los *bills* relacionados con la ley marcial, amnistía, declaración de guerra, conclusión de paz o Tratados; lo anterior nos da idea de que el Yuan Legislativo es una institución análoga realmente al Congreso o Parlamento de las Constituciones europeas. Sin embargo, los miembros del Yuan Legislativo eran nombrados por el Gobierno o más bien por el Jefe del Estado, a instancia del presidente del Yuan Legislativo (según el Fuero de Organización del Gobierno, el número de los miembros son en el núcleo de 49 a 99); es decir, ellos no eran representantes del pueblo (su mandato era de dos años). En este punto concreto es diferente a la estructura parlamentaria europea.

Es preciso notar que en el Yuan Legislativo del período de protección política su función estaba debajo de la del superintendente y de la dirección del Partido.

Las leyes eran elaboradas por el Yuan Legislativo. Si vulneraban lo establecido en el Fuero provisional, el Consejo Central Ejecutivo decidiría en última instancia.

El Consejo Político Central podía rechazar las leyes elaboradas por el Yuan Legislativo y enviarlas para nueva discusión.

Los *bills* del Yuan Ejecutivo necesitan la aprobación del Yuan Legisla-

(61) CHENG XUE-LIN: *El sistema actual sobre la política china*, pág. 90.

tivo, pero cuando tengan la aprobación del Consejo Político Central, el Yuan Legislativo ya quedará por esa decisión.

El Yuan Ejecutivo no era responsable ante el Yuan Legislativo, aunque éste podía preguntar a aquél y oír las respuestas. Sin embargo, este trámite carecía de relevancia.

Está, pues, clarísimo que el Yuan Ejecutivo no puede identificarse al Parlamento.

El Yuan Legislativo entró en la segunda etapa cuando se publicó el Esquema Constitucional el día 5 de mayo de 1936.

Según el Esquema Constitucional, «los legisladores del Yuan Legislativo son elegidos por la Asamblea Nacional del Pueblo» (62).

«El Yuan Legislativo es responsable ante la Asamblea Nacional» (63).

«El Yuan Legislativo tiene poder para decidir las leyes de Estadística o del Presupuesto, los *bills* relacionados con la ley marcial, amnistía o declaración de guerra, conclusión de paz o Tratados o los asuntos importantes internacionales» (64).

«El Presidente puede rechazar dichas leyes del Yuan Legislativo para una nueva deliberación, pero si vuelve a ser propuesta por dos tercios de los legisladores, el Presidente del Estado tiene que promulgarla y ejecutarla. Sin embargo, él puede someter leyes y Tratados a la Asamblea Nacional del Pueblo para que las apruebe por referéndum» (65).

«El Yuan Legislativo puede someter una pregunta al Yuan Ejecutivo. Sin embargo, el presidente del Yuan Ejecutivo y los ministros, según los artículos 58 y 59, son nombrados por el Presidente del Estado, sin precisar el consentimiento del Yuan Legislativo. Además, son responsables ante el Presidente del Estado.»

Según parece, el sistema Constitucional estaba copiado, en cierto modo, del sistema Presidencial; la relación entre el Yuan Legislativo y el Ejecutivo es paralela, hay un equilibrio entre ellos; prácticamente, el jefe del Yuan Ejecutivo es el Jefe del Estado; el Yuan Legislativo no puede intervenir en los asuntos ejecutivos ni tampoco el Ejecutivo en los del Legislativo.

¿Es este sistema análogo al sistema constitucional bicameral europeo? Desde el punto de vista de la representación, la Asamblea Nacional se puede equiparar a las Cámaras representativas, ya que los representantes de ambas instituciones son elegidos directamente por el pueblo. La Cámara Alta

(62) Artículo 67 del Esquema Constitucional.

(63) Artículo 63 del Esquema Constitucional.

(64) Artículo 64 del Esquema Constitucional.

(65) Artículo 60 del Esquema Constitucional.

igualmente es equiparable al Yuan Legislativo, en la que sus miembros son elegidos por la Asamblea Nacional.

De otro lado, también podemos decir que el Yuan Legislativo no es como el Parlamento europeo, sino un Cuerpo subordinado al Gobierno. Según el principio de cinco poderes, el Yuan Legislativo es sólo como un departamento del Gobierno. El Jefe del Estado dirige todos los departamentos, incluido el Legislativo.

De todas formas, creemos que el Yuan Legislativo no era muy poderoso desde el punto de vista de su funcionamiento.

Después, cuando se estableció la Constitución actual, el Yuan Legislativo entró en el tercer período.

Se reelaboró por la Constitución actual la Conferencia Política en el año 1945, lo que originó un gran cambio.

El principal cambio era: 1. Los legisladores son elegidos, como la Asamblea Nacional, directamente por el pueblo. 2. Aunque el Presidente del Estado puede nombrar un presidente del Yuan Ejecutivo, debe tener el consentimiento del Yuan Legislativo. 3. Además, el Yuan Ejecutivo es responsable ante el Yuan Legislativo; se acentúa el poder del Yuan Legislativo y disminuye al mismo tiempo el poder de la Asamblea Nacional. Desde entonces el Yuan Legislativo es realmente un Parlamento.

B) *Carácter del Yuan Legislativo*

Según el principio de la distinción entre soberanía del pueblo y poder de ejecución, inspirado por el Dr. Sun Yat-sen, la función principal del Yuan Legislativo es la legislativa. Igual que otros Yuanes del Gobierno, el poder de este Cuerpo también pertenece al poder de ejecución (66).

Sin embargo, cuando estudiamos la Constitución actual observamos que los legisladores son elegidos por la población local, las razas, las Corporaciones profesionales y los emigrantes de Ultramar; tiene un mandato de tres años. Así, pues, ya sabemos que el Yuan Legislativo es un órgano completamente igual que la Asamblea Nacional: es un órgano de representación del pueblo, no ejecutivo.

Además, el Yuan Legislativo tiene más carácter representativo que la Asamblea Nacional porque tiene más poder para controlar la administración del Gobierno. El Yuan Legislativo es un actor importante en nuestra escena política.

(66) TAN YIN-SUN: *La Constitución y el Gobierno de China*, pág. 131.

Aunque el Yuan Legislativo es un órgano superior de legislación del Estado, no podemos decir que sea como el Parlamento de Inglaterra, porque, como dice Delume: «El Parlamento puede hacer cualquier cosa menos cambiar una mujer en un hombre y un hombre en una mujer.» Y, sin embargo, el Yuan Legislativo no tiene tanto poder.

Según dice el Dr. Sun, «el órgano de legislación es el Parlamento». Sigue diciendo que «los legisladores del sistema de la Constitución de cinco poderes son miembros del Parlamento». Aquí, el sentido del Parlamento no va a indicar el Parlamento de Inglaterra, «porque nuestro fundador coloca el sistema de Gabinete por debajo de su sistema, será difícil para distinguir entre el Poder ejecutivo y el legislativo».

Nuestro Yuan Legislativo es algo parecido al Congreso de Estados Unidos (67).

En los países modernos se adopta corrientemente el sistema bicameral.

En los países presidencialistas, el Senado representa a los Estados, y la Cámara de Representantes, al pueblo.

En los países constitucionales, la Cámara de los Lores representa a los nobles y la Cámara de los Comunes al pueblo.

En los países republicanos, Cámara de los Diputados representa a los revolucionarios; Consejo de la República representa a los conservadores.

El fin del establecimiento de la Cámara Alta es refrenar al Legislativo (68).

Las leyes deben ser aprobadas por las dos Cámaras. En caso de urgencia, estas leyes resultan inadecuadas para resolver los conflictos sociales, dado que mientras son aprobadas por una y otra Cámara pasa un tiempo demasiado largo (69).

También dice Abbes Sieyes: «Si la decisión de la Cámara Alta está de acuerdo con la Cámara Representativa, será inútil la Cámara anterior; si hay diferencia entre ambas, existirá un cierto peligro.»

Por estas razones se adoptó el sistema unicameral en China.

Unos estudios chinos hablan de cómo los inspectores son elegidos por las Asambleas Municipales y por los profesionales; entonces el Yuan Control es como el Senado.

Otros dicen, interpretando la función del Yuan Judicial, que la Asamblea Nacional, el Yuan Control y el Yuan Legislativo son equivalentes al Parlamento europeo o americano; entonces en China el sistema es tricameral.

(67) LO MEN-HUO: *La teoría de la Constitución de China*, vol. II, pág. 43.

(68) SA MONG-WU: *Nueva teoría de Derecho político*, pág. 135.

(69) SA MONG-WU: *Nueva teoría de Derecho político*, pág. 129.

Suponemos que la Constitución ya está explicada con claridad: «El Yuan Legislativo es el órgano superior nacional de legislación, está compuesto por los legisladores, que son elegidos por el pueblo; representa al pueblo y ejerce el poder legislativo» (70).

La teoría y la práctica son dos cosas distintas; la interpretación del Yuan Judicial podría coincidir con la tendencia actual; además, parecido no quiere decir igual.

C) Organización del Yuan Legislativo

Para funcionar el Yuan Legislativo se necesita una organización como todo Cuerpo compuesto.

1. La Presidencia.

Constitucionalmente, el Yuan Legislativo no puede funcionar sin el presidente. Entonces el primer acto del Yuan Legislativo es la elección del Presidente.

Todos los legisladores son candidatos legales para la Presidencia. Cuando se celebra la elección, el *quórum* de asistentes debe ser un quinto de los legisladores en total, y el legislador puede elegir cualquier persona en la lista donde publica todos los nombres de los legisladores.

Cualquier legislador, si obtuviese el voto de la mitad de los legisladores asistentes, será elegido.

El Presidente podrá ser destituido por mala conducta o bien cuando una décima parte de los legisladores propongan una moción en contra al considerar que no es conveniente que continúe en el cargo. Se necesitan la mitad de los votos para la ejecución de la destitución.

Sin embargo, conserva su cargo de legislador.

Teóricamente, para mejor cumplir su funcionamiento, el Presidente debe dejar de ser una figura política. Prácticamente el Presidente podrá, según el sistema actual, continuar como un miembro del Partido.

Entonces, según se dice, el Presidente tiene doble personalidad en el Yuan; durante la reunión él tiene que presidir con justicia; no puede ocupar puestos políticos de alta tensión. Pero, por otro lado, ya sabemos claramente cómo es el jefe del mayor partido en el Yuan Legislativo: siempre aprovecha su puesto para desarrollar su partido y encarga todos los asuntos sobre la legislación a sus partidarios.

(70) Artículo 62 de la Constitución.

Por otro lado, el Presidente no es como el de Estados Unidos o de Inglaterra: no puede desempeñar el cargo de Jefe del Estado como el de Estados Unidos ni tampoco nombra a los jefes de Comisiones como el de Inglaterra.

Asistido por el Vicepresidente (su elección se efectuará de igual modo; su función principal es ayudar al Presidente a dirigir los asuntos de todo el Yuan y desempeñar el cargo presidencial cuando esté ausente el Presidente) y los empleados, dicta todas las cuestiones del orden y del procedimiento de legislación.

Además, tiene dos funciones especiales: 1. Convocar la Asamblea Nacional cuando: a) El Presidente-Vicepresidente se ausente de su cargo con objeto de cubrir su vacío. b) El Yuan Control instituye el caso de acusación al Presidente o al Vicepresidente. 2. Consulta con los presidentes del Yuan Ejecutivo, Yuan Judicial, Yuan de Examen y Yuan de Control para resolver las obstrucciones de funcionamiento de la autonomía provincial.

2. *El sistema de las Comisiones.*

«El sistema británico de Comisiones es muy peculiar. De una parte, el Parlamento ha sido más celoso que otro Cuerpo legislativo de ser él mismo el que realice lo esencial de la función, sin delegar poder efectivo a otros Cuerpos, incluso creados en su propio seno y por él mismo, huyendo de un destino como el que ha incumbido al Congreso de los Estados Unidos» (71). Es decir, las Comisiones inglesas no tienen poder político como las del Congreso norteamericano.

«El poder de las Comisiones es inmenso; se puede suprimir, modificar, más aún, refundir un *bill*. También se puede iniciar otro *bill* nuevo. Cualquier *bill*, cuando haya sido examinado por la Comisión, será apto para la discusión y voto» (72).

El sistema chino de Comisión, en una parte, es muy parecido al de Inglaterra, porque las Comisiones no tienen poder de decidir; por otra parte, también tiene un matiz parecido al de Estados Unidos, porque las Comisiones tienen también bastante influencia en las decisiones del Yuan Legislativo.

Al margen de la reunión, éste puede establecer Comisiones «de todo el Yuan», Comisiones permanentes y varias Comisiones especiales designadas para cuestiones especiales.

(71) FRAGA: *El Parlamento británico*, págs. 221-22.

(72) YAO YUNG-LING: *El Congreso de Estados Unidos*, Taipei, 1958, pág. 42.

1. *Comisiones "de todo el Yuan"*.

Según el artículo 55 y el 104 de la Constitución, cuando el Jefe del Estado nombra al presidente del Yuan Ejecutivo y al ministro de Comprobación de Cuentas, el Yuan Legislativo tendrá que, en caso de ejercer el poder de consentimiento, someter los *bills*, primero, a las Comisiones «de todo el Yuan» para que los estudie.

Puede tomar parte en ellas cualquier legislador que lo desee, diferenciándose de la reunión del Yuan Legislativo, porque cada Comisión tiene su presidente distinto del Yuan Legislativo. Las reglas del debate son más flexibles porque los legisladores no tienen límite para hablar, de quince minutos, como en la reunión.

2. *Comisiones permanentes.*

Estas Comisiones son para investigar o considerar los *bills* que son entregados por la reunión del Yuan Legislativo o a instancia del pueblo. Los resultados de la investigación deben ser comunicados a la reunión del Yuan Legislativo.

Para aclarar los *bills*, tienen derecho de suplicar los jefes de los Yuanes o los ministros presentarse al frente de las Comisiones y explicarlos en caso necesario; los jefes o los ministros pueden suplicar el celebrar una reunión secreta, y las Comisiones no pueden negarse.

Cualquier legislador puede tomar parte solamente en una Comisión, la que le interese, y los componentes de las Comisiones no pueden ser más de 90 (73). Entre los miembros, cada Comisión elige de uno a cuatro convocadores de la reunión (según la proporción de miembros de la Comisión). El jefe de la Comisión será elegido entre los convocadores; se encarga sólo de un *bill* y se sustituirá cuando se discuta otro *bill*.

La reunión de las Comisiones será convocada por los convocadores fuera de la fecha de la reunión del Yuan Legislativo. También se podría convocar en caso de instancia de una décima parte de los miembros.

Antes de la promulgación de la Constitución se establecieron en total 21 Comisiones permanentes; después, por la modificación del Reglamento de Organización, seguidamente, en los años 1950, 1952 y 1953 han sido reducidas las Comisiones.

(73) Antes de la 10.^a sesión, cada legislador podía tomar parte en dos Comisiones. Además, el número de la Comisión es muy variable.

D) *Procedimiento de legislación*

El Yuan Legislativo es el órgano encargado de la legislación. Para ejercer bien sus complejas tareas debe tener un procedimiento idóneo.

«El procedimiento legislativo no sólo sirve para economizar tiempo y obtener éxito legislativo, sino también para cumplir la política que desea el Partido. Entonces podemos decir que el procedimiento es un método de conflicto político legal entre los partidos» (74).

Sin embargo, los discursos en el órgano legislativo han sido muy celebrados, pero han tenido poca efectividad; pues apenas o ninguna cosa han efectuado (75); es inevitable. Además, en nuestro tiempo «el fenómeno general de todos los Parlamentos del mundo es que cada vez hay más problemas y más urgentes». La empresa del Gobierno se vuelve cada vez más complicada. La consecuencia es que cada vez hay menos tiempo. En cambio, las Cámaras tienden a aumentar en número, con lo que cada vez hay más oradores. Para cumplir mejor las funciones legislativas y a la vez solucionar los problemas de forma directa, es necesario mejorar el procedimiento y economizar tiempo (76).

Para una legislación efectiva y rápida, llama la atención el procedimiento en los países democráticos. En Estados Unidos, después de la publicación del *Jefferson's Manual of Parliamentary Practice*, hubo un gran impulso sobre procedimiento, especialmente con la publicación de dos obras famosas como *The Legislativo Proceso*, de Walker, y *The United States Congress Organization and Procedure*, de Ridick.

En China, aparte del *Min Chuan-Chuo-pu*, escrito por el Dr. Sun, aún no hemos visto una gran obra sobre el procedimiento de legislación.

En Estados Unidos, sólo los representantes y senadores tienen derecho a someter los *bills*. Pero «generalmente los senadores y representantes obran como intermediarios más que como promotores de la legislación; reciben las propuestas de varios departamentos del Gobierno y grupos privados que desean que la legislación sea adecuada a sus intereses» (77).

En Inglaterra, como los miembros del Gabinete son a la vez miembros del Parlamento, prácticamente sólo ellos pueden someter los *bills*.

(74) RO MENG-HUO: *Teoría de la Constitución de China*, pág. 53.

(75) *Leter to members of Congress from Robert Heller Chairman*, Jan. 7, 1952, página 4.

(76) MANUEL FRAGA IRIBARNE: *El Parlamento británico*, pág. 244.

(77) HAROLD ZINK, PENNIMAN y GUY B. HATHORN: *American Government and Politics*, Nueva York, 1958, pág. 193.

Según el sistema actual de China, los *bills* del Yuan Ejecutivo son sometidos al Yuan Legislativo para evitar los roces entre ambos órganos y también porque el Yuan Ejecutivo tiene más experiencia política.

El Yuan de Examen puede también presentar los *bills* encargados al Yuan Legislativo (78).

El Yuan Control no tenía derecho a someter los *bills* hasta 1952. Después de la interpretación del Gran Consejo Judicial se pueden ya presentar los asuntos encargados al Yuan Legislativo (79).

Hasta ahora aún no hemos visto ninguna interpretación o ninguna ley que recomiende al Yuan Judicial presentar sus asuntos al Yuan Legislativo, pero suponemos que como el Yuan Judicial también es un órgano del Gobierno, es natural que tenga el mismo derecho que los otros Yuanes para presentar sus *bills* al Yuan Legislativo.

Los legisladores, por sí mismos, tienen derecho a presentar los *bills*. Sin embargo, tienen sus límites:

1. Cuando presenten los *bills* deben tener la firma de más de 30 legisladores.
2. En caso de pedir el cambio de política del Yuan Ejecutivo, debe tener la firma de 30 legisladores.
3. No se puede por cualquier motivo proponer el aumento de presupuesto del Yuan Ejecutivo.
4. No se puede proponer una moción contraria a las resoluciones de la Comisión de todo el Yuan, propuesta cuando él estaba ausente.
5. Durante la reunión, el legislador puede proponer una moción provisional (extraordinaria) para resolver un caso urgente, pero debe tener la firma o apoyo de más de 20 legisladores.

Según el artículo 16 de la Constitución, el pueblo tiene derecho a hacer una petición (reclamar o instituir el proceso legal) al Yuan Legislativo.

La instancia de la petición del pueblo será recibida por la Secretaría del Yuan Legislativo. En caso necesario, los solicitantes serán recibidos por un representante del presidente del Yuan Legislativo (durante la sesión será recibida por un legislador de Comisión interesada).

La petición será investigada por la Comisión encargada; si es necesario, los solicitantes deben presentarse a la Comisión para responder a las preguntas.

Después de la investigación, si es aceptada, será llevado a la Comisión de procedimiento para que sea puesta en el orden del día.

(78) Artículo 87 de la Constitución.

(79) Número 3 de la Interpretación del Consejo de Grandes Jueces.

Si no es necesario que sea un *bill*, esa instancia será conservada por el Yuan y acusado el resultado a los solicitantes por la Secretaría.

La presentación de los *bills* debe someterse a la Secretaría dos días antes de la Reunión del Yuan Legislativo. Serán insertados por el Secretariado General en el Orden del día del debate con la aprobación de la Comisión de Procedimiento.

Cuando se convoque la reunión, se discutirán los *bills* por turno, según el Orden del día; en caso urgente, el presidente o veinte legisladores pueden presentar una moción para cambiar el turno o proponer otro nuevo *bill* en la discusión.

En la primera lectura, nada más leído el título de los proyectos o mociones por el presidente, se entregarán después a las Comisiones interesadas para su investigación.

Si hubiese una moción de veinte legisladores y fuese aprobada por la reunión, se podría pasar directamente a la segunda lectura.

Aquí hay una diferencia entre los *bills* públicos y los *bills* privados. En éstos, después de leer sus títulos, el legislador solicitante tiene que manifestar el fin de estos *bills*, después de la explicación, el presidente promueve una discusión general y después promueve un voto para decidir si lo pasa a las Comisiones, pasa directamente a segunda lectura o lo desestima.

Cuando el Yuan puede tener una segunda lectura, en este momento, será más difícil y más importante para los otros Yuanes, especialmente para el Yuan Ejecutivo, es decir, ellos procurarán hacer todo lo posible para que sea aceptado.

Pronuncia el presidente un discurso exponiendo las líneas generales de los proyectos, se inicia el debate y se proponen mociones favorables o desfavorables. Mientras se realiza el discurso de la segunda lectura, cuando hubiese una moción de cincuenta legisladores y fuese aprobada por la reunión, se pueden devolver los *bills* a las Comisiones para una nueva revisión. Sin embargo, para evitar la obstrucción, los presidentes de Yuanes y los ministros pueden manifestar la importancia de los *bills* y mandar a los legisladores del Gobierno para evitar esas demoras y censuras.

El legislador puede hablar en la reunión por escrito o verbalmente, pero no se permite hablar más de un cuarto de hora (80).

Cuando termine el debate se realiza una votación. Cuando sea aprobado, se pasa entonces a una tercera lectura en la próxima reunión. Pero, para rapidez del trámite, cuando haya una propuesta de treinta legisladores, se puede continuar con la tercera lectura.

(80) CHU WEN-YAI: *La política y el Gobierno de los países modernos*, Taipei, 1964, página 310.

Corrientemente se celebra la tercera lectura al día siguiente por la tarde, después de la segunda.

Cuando pasan los *bills* a la tercera lectura se modifican o varían las palabras incorrectas y se hace una investigación, si hubiese necesidad, por si fuesen contra la Constitución o contra las leyes.

Cuando se celebra la votación general se puede admitir el voto de cuatro formas: 1. Voz. 2. Mano. 3. Voto secreto. 4. Pasa lista. Las cuatro formas serán decididas por el presidente. El *quórum* de la aprobación debe ser más de la mitad de los legisladores asistentes.

Después de la aprobación de los *bills*, los firma el presidente y los pasa al Jefe del Estado para su promulgación.

El Jefe del Estado tiene que publicarlos dentro de un plazo de diez días. Sin embargo, cuando el Yuan Ejecutivo no puede ni quiere recibir estos *bills* se pueden devolver dichos *bills* al Yuan Legislativo para otra nueva consideración o votación.

Los *bills* rechazados serán investigados por la Comisión «de todo el Yuan». En caso necesario se puede invitar al presidente del Yuan Ejecutivo a dicha Comisión y explicar la razón de su denegación.

La Comisión «de todo el Yuan» transmite el resultado de su investigación a la reunión del Yuan Legislativo. Cuando haya dos tercios de votos favorables a la aprobación del *bill*, el Jefe del Estado lo promulgará, aunque el presidente del Yuan Ejecutivo no lo acepte. En este caso el presidente del Yuan Ejecutivo deberá renunciar a su cargo, así como sus ministros.

Pasados diez días sin que el Jefe del Estado lo promulgue, según el uso de los países democráticos, el departamento del Legislativo puede publicarlo. Nuestro Esquema Constitucional de 1923 de Tien-Tang también reguló este supuesto; decía que «aunque los *bills* no tuviesen la promulgación del Jefe del Estado, su valor es igual que la ley». Entonces creemos que el Jefe del Estado no tiene derecho a rechazar los *bills* personalmente en la Constitución actual.

E) *Función del Yuan Legislativo*

1. *Decisión de las leyes.*

«El Parlamento representa a toda la nación como tal y emite por ello, en discusión y acuerdo públicos, leyes; es decir, normas generales, razonables y justas, que determinan y regulan toda la vida estatal» (81).

(81) CARL SCHMIT: *Teoría de la Constitución*, Bonn, 1927, pág. 366.

Como los legisladores son elegidos por el pueblo, es natural que tengan derecho a decidir sobre todas las leyes del Estado; por consiguiente, según la Constitución, «el Yuan Legislativo tiene derecho, por resolución, a decidir las leyes, *bills* de Presupuesto, ley marcial, amnistía, declaración de guerra, conclusión de paz y Tratados y otros asuntos importantes del Estado» (82).

Como los gastos del Presupuesto suelen ser muy elevados, los contribuyentes son los que están menos protegidos de los abusos en la imposición y de los del Poder legislativo. Es el pueblo quien debe soportar esta carga fiscal. Para protegerle de los abusos anteriormente aludidos es necesario seguir las siguientes reglas:

A) Según el uso de los países, el Presupuesto del Estado debe ser sometido por los órganos ejecutivos, antes del año fiscal, al Legislativo para que los apruebe.

Cuando empieza el año fiscal y aún no se ha aprobado la legislación de los *bills*, los órganos ejecutivos pueden seguir con el Presupuesto del año anterior. El fin principal de este uso es ir en contra del Poder legislativo absoluto.

En nuestro sistema, el Presupuesto es anual (83). Antes de los tres primeros meses del año fiscal el Yuan Ejecutivo tiene que someter los *bills* del Presupuesto con el proyecto detallado de su administración (por razón de secreto militar se permite al Ministerio de Defensa someter sólo un proyecto general) al Yuan Legislativo. Los *bills* serán discutidos en primer lugar en este Yuan.

B) Cuando discuten los *bills* del Presupuesto, el Yuan Legislativo puede rebajar el presupuesto, pero no se puede hacer ninguna moción para aumentarlo por cualquier motivo.

Los *bills* del Presupuesto serán resueltos por el Yuan Legislativo antes de mayo y promulgados por el jefe del Estado antes del 15 de junio.

En caso necesario, los jefes de los Ministerios tienen que presentarse ante al Yuan y explicar los *bills* con más claridad.

C) El poder de control sobre la ejecución del balance de cuentas corresponde al Ministerio de Comprobación de Cuentas.

A partir del cuarto mes del año fiscal, el Yuan Ejecutivo tiene que presentar un *bill* referente al balance de cuentas al Ministerio de Comprobación de Cuentas del Yuan Control para que lo examine.

(82) Artículo 63 de la Constitución.

(83) Desde el día 1.º de julio hasta el día 30 del próximo junio.

Cuando termine el examen, este Ministerio tiene que someter un informe del examen al Yuan Legislativo.

En caso necesario, el ministro de este Ministerio tiene que presentarse al Yuan Legislativo y explicar los asuntos.

D) En los siguientes casos, el Yuan Ejecutivo puede presentar un Presupuesto suplementario (84) :

- a) Medida urgente de defensa o de guerra.
- b) En caso de crisis monetaria o económica nacional.
- c) En caso de gran calamidad.
- d) En caso de gran construcción con urgencia.
- e) Especial ceremonia nacional.

2. Examen de la política del Yuan Ejecutivo.

«La esencia del parlamentarismo «auténtico» residirá en que el Ejecutivo no es un instrumento subordinado a la voluntad del Parlamento, sino que mantiene un equilibrio entre ambos poderes» (85).

Según el principio de la Constitución de cinco poderes, no hay ningún Yuan que sea superior a otro; cada Yuan funciona en su ambiente y no interviene en el otro. Sin embargo, para evitar la dictadura del Yuan Ejecutivo, nuestra Constitución ha conferido al Yuan Legislativo un cierto poder de examen sobre la política del Yuan Ejecutivo.

a) El Yuan Legislativo, si no está conforme con la política del Yuan Ejecutivo, puede pedir un cambio; en este caso, el Yuan Ejecutivo puede rechazarlo, con la aprobación del Jefe del Estado. Sin embargo, cuando lo pidan dos tercios de los legisladores, el Yuan Ejecutivo debe cambiar su política; si no, el presidente y los ministros deben retirarse.

b) El Yuan Ejecutivo, si encuentra dificultad en cumplir las leyes, *bills* de Presupuesto, Tratados tales como son hechos por el Yuan Legislativo, se puede dirigir a este Cuerpo para que haga una nueva deliberación, pero no puede disolver el Yuan Legislativo.

c) En la primera reunión de cada sesión del Yuan Legislativo, el presidente del Yuan Ejecutivo debe someter un informe de su Administración general al Yuan Legislativo (86).

En caso necesario, el jefe de los Ministerios tiene que dar una explicación adicional.

(84) Artículo 57 de la ley de Presupuesto.

(85) CARL SCHMIDT: *Teoría de la Constitución*, Bonn, 1927, pág. 353.

(86) Artículo 65 del Orden de Debate del Yuan Legislativo.

d) Si considera unos asuntos importantes, el presidente del Yuan Ejecutivo y los ministros relacionados tienen que presentarse ante el Yuan Legislativo. Los legisladores también pueden hacer una moción para pedir la intervención de este presidente, y los ministros presentarse y explicar los asuntos.

3. *Cuestiones a preguntar a los ministros.*

Corrientemente se dividen dos formas de cuestiones de preguntar: la interpelación y la cuestión. En el caso primero se puede retirar el Gabinete, y en el segundo sólo es una pregunta a los ministros para que se sepa la ejecución de los Ministerios. Sin embargo, según el uso de Inglaterra, si no satisface a los parlamentarios la contestación de los ministros, se puede aprobar una moción de aplazamiento para que se retire al Gabinete.

Es un poco peculiar en nuestro sistema, porque no se sabe exactamente cuál de las formas es la usada en el Yuan Legislativo. Pero, según la práctica, después de la nueva publicación de la Constitución, aún no hemos oído que haya casos de renuncia del Yuan Ejecutivo a causa de una cuestión de preguntar. Hasta entonces creemos que en nuestro sistema actual el poder de cuestión de preguntar a los ministros del Yuan Legislativo es muy limitado.

4. *Consentimiento del nombramiento.*

El presidente del Yuan Ejecutivo y el ministro de Comprobación de Cuentas del Yuan Control son nombrados por el Jefe del Estado, con el consentimiento del Yuan Legislativo. Cuando no esté conforme con la persona elegida, el Yuan Legislativo puede rechazarlo. Sin embargo, no se permite dar una recomendación, y obliga al Jefe del Estado a recibirlos.

5. *Rectificación de la Constitución.*

A propuesta de una cuarta parte de los legisladores se puede iniciar una moción sobre la rectificación de la Constitución cuando obtengan a su favor la presencia de las tres cuartas partes de los legisladores en total y la resolución de las tres cuartas partes presentes. Se puede tramitar esa rectificación a la Asamblea Nacional para que haga un referéndum. Esa rectificación será publicada antes de los seis meses de la sesión de la Asamblea Nacional.

6. *Resolución sobre cómo prestar ayuda de gastos provinciales.*

Según el artículo 109 de la Constitución, si las provincias encuentran dificultades económicas en fomentar la educación local, mejorar la Sanidad del pueblo, desarrollar la Empresa y comunicación provincial, después de la resolución del Yuan Legislativo, el Tesoro Nacional puede prestar ayuda.

7. *Resolver diferencias sobre la jurisdicción.*

Según nuestra Constitución, el Gobierno central y los Gobiernos locales tienen cada uno su propia jurisdicción, fijada por la Constitución. Sin embargo, cuando haya asuntos que no han sido mencionados por los artículos de la Constitución, según su carácter, los que pertenezcan al Gobierno central, dependerán del Gobierno central; los que deben pertenecer al Gobierno provincial o Hsin (distrito local), dependerán del Gobierno provincial o Hsin. Si hubiera disputa o diferencia, será resuelta por el Yuan Legislativo.

JUAN C. L. LU

R É S U M É

Le système constitutionnel chinois fut conçu par le Dr. Sun-Yat-Sen, fondateur de la République Chinoise dans celle qui fut appelée, Constitution des Cinq Pouvoirs et de l'Assemblée Nationale. La République Nationaliste Chinoise y est définie non pas comme une république parlementaire ou présidentielle, mais comme un système se réclamant des valeurs de l'esprit.

L'Assemblée Nationale, dans ce système, est l'organisation représentative supérieure du peuple, quelque chose de semblable au Collège Electoral des Etats-Unis, ses principales attributions étant l'élection et la destitution du Président et du Vice-Président, en dehors de certains autres droits comme celui de rectifier la Constitution.

Le pays est gouverné par le Cinq Pouvoirs: le Yuan Exécutif, le Yuan Législatif, le Yuan Judiciaire, le Yuan d'Examen et le Yuan de Contrôle, chaque Yuan se voyant attribuer plusieurs fonctions établies dans le texte de la Constitution.

Le Président du Yuan Exécutif, qu'on appelle communément Premier Mi-

nistre, est à la tête de l'Administration supérieure de l'Etat. C'est le Chef de l'Etat qui nomme le Premier Ministre et ses différents Ministres qui sont tous responsables devant le Yuan Législatif.

Le Yuan Législatif est formé à l'image des Parlements des pays américains ou européens. Le vote des lois, la déclaration de guerre, la signature des traités et la solution des affaires d'Etat importantes, lui sont dévolus. Le Yuan Législatif, par contre, ne saurait renverser un Cabinet n'étant pas investi du vote de confiance pour soumettre les membres du Yuan Exécutifs à une motion de censure, qui les obligerait à se démettre.

Tout comme notre Constitution, il s'agit ici d'une Constitution rigide, fort difficile à amender ou modifier mais pour aller de pair avec la tendance sociale et pour éviter des conflits quant au sens des textes constitutionnels, il est du ressort du Yuan Judiciaire, outre sa mission spécifique de connaître des affaires civiles et criminelles, d'interpréter la Constitution.

Devant le danger de tomber dans le "Spoil System", et étant donné que le système de concours établi pour la nomination des fonctionnaires est profondément enraciné et qu'il a parfaitement fonctionné de toujours, la Constitution porte également création d'un Yuan d'Examen, en tant qu'organe indépendant.

Le Yuan de Contrôle, de son côté, est un organe de représentation indirecte du peuple duquel relève l'investigation, la surveillance et la mise en accusation éventuelle de tous les fonctionnaires de l'Etat et le contrôle de l'emploi du budget de même que l'examen du bilan des comptes des organes de l'Etat.

Le Président est le Chef de l'Etat. Il a le droit de nomination des Officiers de l'Armée, celui de commander les Forces Armées, de déclarer la guerre; le droit de légation actif et passif. Il préside les cérémonies officielles, est investi du droit de grâce et d'amnistie. Le Président est donc l'organe principal du Gouvernement, les Cinq Yuans pouvant le conseiller dans l'exercice de ses fonctions. Le Président, en somme, dirige les Cinq Yuans, mais n'est pas contrôlé par eux.

S U M M A R Y

The Chinese Constitutional System was first started by the founder of the Chinese Republic, Dr. Sun Yat-Sen, in the so-called Constitution of the Five Powers and the National Assembly. In this constitution the Nationalist Chinese Republic is defined not as a parliamentary or presidentialist system, but as one in which the values of the spirit are included.

The National Assembly, according to this system, is a superior represen-

tative organization of the people, something similar to the Electoral College of the United States; its principal function is to elect and dismiss from office the President and Vice-President; it also holds, amongst others, the right to rectify the Constitution.

The functions of the Government are divide up into five Powers; the Executive Yuan, the Legislative Yuan, the Judicial Yuan, the Examination Yuan and the Control Yuan; each Yuan is in charge of different functions, according to whatever established by the Constitution.

The Executive Yuan is the higher administrative organ of the State; it is run by the president of this body, commonly known by the name of prime minister. He and his ministers are named by the Head of State and are collectively responsible before the Legislative Yuan.

The Legislative Yuan is like the Congress of Parliament of European and American countries; it has the power to decide the laws, de clare war, sign treaties or solve important State affairs. However the Legislative Yuan does not have the power to make a motion of censure and to bring about the resignation of the members of the Executive Yuan.

Like our Constitution it is a rigid Constitution; it is very difficult to rectify or change, in order to be in accordance with the social tendency and also to avoid conflict regarding the constitutional meaning or sense. The Judicial Yuan has the mission, apart from taking charge of civil and penal affairs, of interpreting the Constitution.

In order to avoid the "Spoel System" and also, as the system of opposition for public officials is very old in China and worked to perfection, the Constitution has established the Examination Yuan as an independent organ.

The Control Yuan is an indirect representative organ of the people; it has the right to investigate, inspect and accuse any State official and to control the use of the budget and balance sheet of the State organs.

The President is the Head of State; he has the power to assignate army officials, command the Armed Forces, declare war and sign treaties; receive diplomatic embassies, hold ceremonies, grant amnesties and pardons. He is the principal organ of the Government, advised by the Five Yuans; thus, the President is the head of the Five Yuans, but is not in fact controlled by them.