

65-7

2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Las Funciones Parlamentarias en el Sistema Presidencial Mexicano

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria Enero 1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES

- | | |
|-----------------------------|-------|
| 1.1 DIVISION DE PODERES | p. 1 |
| 1.2 SEPARACION DE PODERES | p. 10 |
| 1.3 SEPARACION DE FUNCIONES | p. 13 |

CAPITULO II

SISTEMAS DE GOBIERNO

- | | |
|---|-------|
| 2.1 EL SISTEMA PARLAMENTARIO | p. 15 |
| 2.2 EL SISTEMA PRESIDENCIAL | p. 25 |
| 2.3 EL PARLAMENTO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO
Y PRESIDENCIAL | p. 35 |
| 2.4 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS | p. 41 |

CAPITULO III

EL PARLAMENTO

- | | |
|------------------------------------|-------|
| 3.1 ANTECEDENTES DEL PARLAMENTO | p. 43 |
| 3.2 CONCEPTO DEL PARLAMENTO | p. 46 |
| 3.3 CARACTERISTICAS DEL PARLAMENTO | p. 48 |
| 3.4 ORGANIZACION DEL PARLAMENTO | p. 50 |

CAPITULO IV

DERECHO PARLAMENTARIO

4.1 CONCEPTO DE DERECHO PARLAMENTARIO	p. 55
4.2 NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO PARLAMENTARIO	p. 60
4.3 FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO	p. 61

CAPITULO V

LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

5.1 LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO	p. 63
5.2 LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO	p. 74
5.2.1 FUNCION LEGISLATIVA	p. 74
5.2.2 FUNCION REPRESENTATIVA	p. 77
5.2.3 FUNCION DE CONTROL	p. 77
5.2.4 FUNCION FINANCIERA	p. 80
5.2.5 FUNCION JURISDICCIONAL	p. 80

CONCLUSIONES	p. 82
--------------	-------

BIBLIOGRAFIA	p. 85
--------------	-------

INTRODUCCION

Dentro de los sistemas de gobierno que existen en la actualidad, destacan el parlamentario y el presidencial, diferenciándose uno del otro por las relaciones que existen entre el poder legislativo y ejecutivo.

La problemática que pretendemos abordar en el presente trabajo, es la relativa a "LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO", por lo que hemos dividido la investigación en cinco capítulos.

En el capítulo I se estudian los antecedentes histórico-jurídicos del principio de la "división de poderes", que nació con las aportaciones del filósofo griego Aristóteles, idea que sirvió de base para que algunos autores como Montesquieu elaborasen toda una teoría sobre lo que a su ver debería ser la separación de poderes. Posteriormente, surge una nueva teoría relativa a la separación de funciones, llamada también distribución de funciones que supera a las anteriores, que de igual forma abordamos.

El capítulo II comprende el estudio del sistema parlamentario y el presidencial: sus antecedentes, características, tipos de sistema y, de igual forma, una somera idea sobre la organización del parlamento y el congreso, sus semejanzas y diferencias.

En el capítulo III se tratan algunas cuestiones referentes al Parlamento, cuyos primeros antecedentes los encontramos en Inglaterra en 1154. Para el desarrollo de éste capítulo hemos tomado como modelo al Parlamento británico, puesto que la expresión "Parlamento" generalmente se aplica para designar a las Cámaras de Inglaterra, cuyo sistema es el parlamentario, mientras que el término Congreso se entiende como el poder legislativo de un sistema presidencial.

El capítulo IV denominado "Derecho Parlamentario", comprende el estudio de su concepto, su naturaleza jurídica, sus fuentes, así como, una diferenciación con el "Derecho Legislativo".

Por último, en el capítulo V, analizamos lo relativo a las funciones parlamentarias en el sistema presidencial y parlamentario; así como, las funciones legislativa, representativa, de control, financiera y jurisdiccional en el sistema presidencial mexicano.

Susana Thalía Pedroza de la Llave.

Sábado 6 de octubre de 1990.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES

1.1 DIVISION DE PODERES

Para situar adecuadamente el marco teórico en el que se desenvuelven las actuales funciones parlamentarias en el sistema presidencial mexicano, es conveniente remitirse a los antecedentes histórico-jurídicos del principio de la división de poderes.

La idea de la "división de poderes" se inició con el filósofo griego Aristóteles (384-322 a. C), quien señaló en su obra "La Política" la existencia de tres ámbitos de la función del Estado:

1. Un poder que delibera sobre los negocios públicos.
2. La realización de tareas deliberativas y resolutivas a cargo de los magistrados.
3. La jurisdicción.

Posteriormente, Platón y Polibio propusieron una forma mixta de gobierno que se encontraba asociada a la idea de dividir el supremo poder estatal, con el objeto de limitarlo, evitando con esto que ningún poder adquiriera supremacía sobre el otro.

Más tarde, Maquiavelo (1469-1527) mencionó que si en una Constitución existe la unión entre la monarquía, la aristocracia y la democracia, cada uno de estos poderes vigilará a los otros.

John Locke (1632-1755) en su obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil" reconoció los siguientes poderes:

1. Legislativo.- tiene como tarea la creación de las leyes.

Va a tener supremacía sobre los otros poderes.

2. Ejecutivo.- lleva a cabo la ejecución de las leyes.

3. Federativo.- se encarga de las relaciones exteriores, elaboración de tratados y demás funciones diplomáticas.

Locke pidió además la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, debido a que el primero tenía la posibilidad de usurpar el poder utilizando la facultad de legislar. Con las aportaciones de éste autor, el principio de la división de poderes adquirió gran importancia, ya que se convirtió en un elemento del Estado Liberal de Derecho durante los siglos XVII y XVIII.

Charles de Montesquieu (1689-1755) elaboró en Inglaterra un modelo de división de poderes en su obra "El Espíritu de las Leyes" (1748), en la que situó a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en diferentes órganos, afirmando que "para que no se pueda abusar del poder es preciso que por una disposición natural de las cosas el poder frene al poder."¹ En este sentido, Montesquieu propuso el enfrentamiento de esos poderes con el objeto de que se reprimiran unos a otros.

¹ SANCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*, Edit. Nacional, Madrid, 1966, p. 381.

Tanto Locke como Montesquieu coincidieron en que la división de poderes era una garantía de libertad y una forma de disminuir el poder absoluto. Para ellos las funciones del Estado no debían ser ejercidas por una persona, órgano o cuerpo de funcionarios.

En Francia se llegó a afirmar "que no existe constitución en un Estado si no hay división de poderes y garantías establecidas."

En el antiguo régimen de España, la soberanía era ejercida por el rey, es decir, el poder recaía en manos de este, mientras que en Inglaterra la nobleza y el pueblo disfrutaban de ciertos poderes que ejercían a través del Parlamento. La diferencia que se da entre estos dos países es que en el primero se habla de poder y en el segundo de poderes.

Con respecto a nuestro país, México es el primero de América que consagró el principio de la división de poderes en la Constitución de Cádiz de 1812, promulgada y publicada en la Nueva España, que estableció un poder único, dentro del cual existen las siguientes tres potestades:

1. Legislar: Ejercida por las cortes.
2. Ejecutar las leyes: Facultad a cargo del rey.
3. Aplicar las leyes: Llevada a cabo por los tribunales de Justicia.

El 22 de octubre de 1814 se expidió la Constitución de Apatzingán, misma que a pesar de que esta no llegó a tener

² GARCIA-GALLO, Alonso. *Manual de Historia del Derecho*, Edit. Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1979, p. 963.

vigencia es importante para nuestro estudio, porque en sus artículos 11 y 12 estableció el principio de la división de poderes:

"Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Artículo 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación."³

El principio de la división de poderes se consagró también en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 en sus artículos 6 y 74:

"Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."⁴

Las constituciones posteriores, tanto centralistas como federalistas, incluyeron el principio de la división de poderes: La de 1836 (incluyó al Supremo Poder Conservador); la de 1843, el Acta de Reformas de 1847; la Carta Fundamental del 5 de febrero de 1857 y la actual del 5 de febrero de 1917.

³ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. Edit. Porrúa, México, 1983, p. 563.

⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, p. 626.

Durante el régimen de Porfirio Díaz el ejecutivo concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, originándose con esto que Díaz tuviera el poder absoluto.

La Constitución de 1917 vigente en su Capítulo I De la División de poderes, artículo 49 dispone:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."²

El artículo 29 constitucional contempla el primer caso en que el Ejecutivo tendrá facultades extraordinarias para legislar, este señala:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la _____

² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 119.

Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."⁶

A partir de 1917, el Presidente pedía autorización para legislar sin que antes se hubieran suspendido las garantías individuales. Esta situación se mantuvo hasta 1938 año en que el Presidente Lázaro Cárdenas propuso la siguiente adición al artículo 49 constitucional: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."⁷

La última vez que se suspendieron las garantías individuales en México fue en 1942 con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

El segundo caso en que se otorgan facultades

6 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Ob. cit. p. 83.

⁷ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1960, p. 441.

extraordinarias al Ejecutivo para legislar, se contempla en el párrafo segundo del artículo 131 que menciona:

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

Lo anterior se refiere a que el Ejecutivo, previa autorización del Congreso de la Unión podrá modificar las disposiciones legales expedidas por las cámaras legislativas referentes a la materia de impuestos de importación y exportación, así como también se le podrán conferir atribuciones en cuanto al monto de los recursos financieros que se aplican a las importaciones.

Existen otros tres casos en los que el Presidente puede legislar señalados en la Constitución:

1. La facultad reglamentaria.- artículo 89, fracción I.

" CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Ob. cit., p. 327.

2. Las medidas de salubridad.- artículo 73, fracción V.
bases 1a. a 4a.

3. Los tratados internacionales.- artículo 133.

A mi criterio, coincido con la idea que se maneja en nuestro país respecto a la división de poderes. En este sentido afirmo, que solo existe un solo y único poder, el llamado Supremo Poder de la Federación y que se divide para su ejercicio.

El ejercicio del Supremo Poder de la Federación se divide en las siguientes funciones: legislativa, ejecutiva y judicial.

La regulación orgánica del Supremo Poder de la Federación, es decir, de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, están determinadas en la nuestra Carta Magna. En esta se señalan los casos de colaboración entre las mismas.

"La misión del Poder Legislativo es dictar reglas generales y uniformes que reciben el carácter de leyes, como órgano tiene esencialmente la función creadora del Derecho; la del Poder Ejecutivo es proveer a la ejecución de las mismas leyes, supliendo con frecuencia su silencio, su laconismo o su insuficiencia, al órgano judicial le corresponde la importante tarea de administrar justicia, realiza por consiguiente el ejercicio de la función jurisdiccional y mantiene el respeto a la legalidad establecida por el legislador."

La aplicación del principio de la división de poderes

* BERLIN VALENZUELA, Francisco y otros autores. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987, p. 68.

ha dado como resultado los siguientes tipos de regimenes:

1. Régimen de concentración o confusión de poderes:
 - a) Cuando todas las funciones del Estado son ejercidas por un mismo órgano.
 - b) Cuando un sólo órgano tiene el poder efectivo de decisión en todas las materias.
2. Régimen de separación rígida de poderes:

Cada misión gubernamental es dada a un órgano diferente.
3. Régimen de colaboración de poderes:

En este existe división de poderes, colaboración de poderes y dependencia en cuanto a los órganos.

Por lo anterior, se puede afirmar que el objeto de la división de poderes en la organización del Estado, es la creación de un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder basado en la distribución y coordinación de las competencias a cargo de las distintas funciones estatales, el que puede mantenerse sin ser aplicado en forma rigurosa, excepto en el caso de la independencia de los jueces.

Al estudiar éste tema nos encontramos con el problema terminológico para establecer una denominación universal respecto a la "división de poderes".

Los autores italianos, españoles y latinoamericanos utilizan esta expresión, mientras que en los países de Francia, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica la conocen con la palabra "separación de poderes".

1.2 SEPARACION DE PODERES

Para muchos autores, Montesquieu es el principal exponente de la teoría de la separación de poderes, contemplada en el Capítulo VI del libro XI de su obra "El Espíritu de las Leyes" (1748), la que se fundamentó en el sistema parlamentario inglés, pero en realidad Locke y Montesquieu no formularon principio alguno de separación de poderes, sólo se habló de una "división de poderes". Estos autores simplemente buscaron la diversificación de poderes con el objeto de evitar así la concentración de estos en uno solo.

El primer intento práctico de separación de poderes lo encontramos en el "Instrument of Government" promulgado por Cromwel en Inglaterra en 1653.

Posteriormente, el principio de la separación de poderes apareció en el texto de la Constitución Norteamericana de 1776 y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 pero no en "El Espíritu de las Leyes".

La doctrina de Montesquieu se aplicó en los países de Francia, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica pero en un sentido distinto al que se le dió. Sin embargo, sus ideas sirvieron como instrumento de los revolucionarios franceses, debido a que estaban interesados en lograr el no entorpecimiento de las funciones del nuevo Estado con los cuerpos judiciales, por lo que se pusieron en contra del poder judicial "prohibiendo a los jueces en la ley de los días 16-24 de agosto

de 1790, de toda interferencia en las operaciones de los cuerpos administrativos."¹⁰ Es así como surge formalmente el principio de "separación de poderes".

Más adelante, aparece la jurisdicción administrativa en Francia pero separada de la Judicial con el objeto de que los jueces no juzguen a la administración.

En Inglaterra, la expresión "separación de poderes" "si bien ha sido usada para mantener la independencia de los jueces, no lo ha sido para impedir la estrecha relación que existe entre el Gabinete británico y el Parlamento. Al contrario, en E.U fue utilizada para impedir que el Presidente tuviera poderes de control sobre el Congreso, situándose en la Corte Suprema el eje de contrapeso y balance entre los poderes mediante el control de la Constitucionalidad."¹¹

En América Latina el principio de la separación de poderes se dió por primera vez en la Constitución Venezolana de 1811 cuya parte preliminar, dice:

"El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado en distintos Cuerpos independientes entre sí,

¹⁰ BREWER-CARIAS, Allan R. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Edit. Jurídica Venezolana, Venezuela, 1985, p. 136.

¹¹ BREWER-CARIAS, Allan., *Ob. cit.*, p. 137.

y en sus respectivas facultades." ¹²

Allan Brewer afirma que el poder legislativo, el ejecutivo y el Judicial deben estar separados, ser independientes uno del otro según lo exija la naturaleza de un gobierno libre. El poder legislativo debe ser ejercido por el Congreso, el ejecutivo por el Presidente de la República y el Judicial por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de la República.

En México, salvo la Constitución de Apatzingán de 1814, no se acepta el principio de la separación de poderes, sino que las constituciones mexicanas manejan la tesis de que existe un solo poder: El Supremo Poder de la Federación, el que se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Varios autores tratan de establecer una denominación adecuada sustituyendo la palabra división o separación, incluso llamándole coordinación, sin percatarse de lo que se debe sustituir es el término "poderes", en virtud "de que el poder del Estado (llámese soberanía, poder público o potestad estatal) es uno." ¹³ Se trata realmente de una separación de las tres funciones del poder del Estado; es una separación de funciones.

¹² Idem.

¹³ QUINTERO, César. "El principio de la separación de poderes y su valor actual en Iberoamérica". *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, p. 752.

1.3 SEPARACION DE FUNCIONES

El antecedente de la separación de funciones lo encontramos en las ideas de Aristóteles, quien realizó el análisis de más de 150 tipos de gobierno de su época y llegó a la conclusión de que existían tres tareas: legislar, administrar y Juzgar. Afirmó que estas correspondían a instituciones distintas. Habló ya de una división o separación de funciones en la Polis, en virtud de que existía un órgano deliberativo, uno de la magistratura y uno Judicial, cada uno con sus respectivas funciones.

En la actualidad se afirma que no hay división o separación de poderes, debido a que el poder es uno solo e indivisible, pero si lo es el ejercicio del mismo. Este "se divide desde los diferentes puntos de vista, en funciones formales y materiales.

Desde el punto de vista formal se atiende al órgano que realiza la función. Así, todas las funciones del legislativo serán actos legislativos sin importar la naturaleza del acto. Pero desde el punto de vista material, se atiende a la naturaleza intrínseca del acto, sin importar el órgano que realiza la función."^{1*} Estas, son las formas en que reviste la actividad del Estado. Para que este realice sus fines es necesario que ejercite ciertas funciones que son las denominadas legislativa, administrativa y judicial.

^{1*} CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM., México, 1980, p. 200.

Se ha considerado que las funciones: legislativa, administrativa y judicial son importantes, inclusive básicas, pero no son las únicas, sino que existen entre otras las siguientes:

1. La representativa
2. De control
3. Financiera

En el capítulo V del presente trabajo me referiré a estas de manera más profunda.

Para muchos la función legislativa es la más importante, ya que si esta llegara a radicar formal o materialmente en un sólo órgano, es decir, en el poder ejecutivo se presentaría sin duda la dictadura. Se ha observado que cuando se da este fenómeno el país alcanza una aparente prosperidad económica, pero también quedan sin operar los órganos que representan al poder judicial y al poder legislativo.

La separación de funciones, por lo tanto, consiste en la distribución de estas a cada órgano del Estado, las que deberán limitarse básicamente a las funciones establecidas para estos.

CAPITULO II

SISTEMAS DE GOBIERNO

2.1 SISTEMA PARLAMENTARIO

Antes de iniciar el breve estudio del sistema parlamentario, es conveniente señalar el concepto de sistema de gobierno, el que se define como "la existencia de dos o más titulares del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la unidad estatal."¹⁵

Por lo anterior, las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo van a determinar si el sistema de gobierno es parlamentario o presidencial.

El sistema parlamentario, surgió en Inglaterra durante los siglos XV y XVI a causa de las luchas entre el pueblo y los monarcas por compartir el poder público. Se buscó que los ciudadanos integraran los órganos estatales a través de un proceso democrático que concluiría en el sufragio universal, es decir, que el control del poder debía estar en manos de aquellas personas elegidas libremente como representantes de la nación. Por esta razón, el parlamentarismo ha sido considerado como un "producto histórico exclusivo de una nación monárquica cual es la

¹⁵ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, p. 298.

nación inglesa."¹⁴

Francia estableció el parlamentarismo en la Constitución de 1793 en su artículo 63 y en la de 1795 en el 132. Tiempo después, desapareció con la dictadura de Bonaparte, y con la caída de Napoleón III, nuevamente surgió pero solo como uso, es decir, no había ninguna disposición legal que lo regulara.

A principios del siglo XX, varios países europeos instalaron el sistema parlamentario, como fue el caso de Holanda en 1868, Noruega en 1884, Dinamarca en 1901, Suecia en 1917 y Alemania en 1918.

La Constitución española de 1931 implantó el parlamentarismo en su artículo 64, mismo que desapareció en 1935.

Los antecedentes del sistema parlamentario en América Latina los encontramos en "Brasil, que históricamente se inició a la vida soberana bajo la forma de un imperio y que tardamente llegó a la República, instituyó luego el sistema parlamentario, para retornar más recientemente al régimen presidencialista"¹⁵. Su parlamentarismo tuvo una duración de 495 días.

Chile es otro país de Latinoamérica que instauró un sistema de ejecutivo parlamentario desde 1833 hasta 1924, no llegándose a constituir un sistema parlamentario típico.

Después de haber señalado los antecedentes del sistema parlamentario tanto de Europa como de América Latina, pasaremos

¹⁴ MUÑOZ F., Jorge. "El Parlamentarismo". *Revista del Colegio de Abogados* No. 76, Costa Rica, 1952, p. 135.

¹⁵ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, tomo XXI, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1964, p. 444.

ahora a su definición. "Se llama parlamentario a un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales -el gabinete o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra- es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo."^{1*} Su objeto es buscar el equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, pero sosteniendo el control que ejercen las Cámaras sobre el gobierno.

El Dr. Jorge Carpizo en su libro "Estudios Constitucionales" señala las siguientes características del sistema parlamentario:

1. El ejecutivo está representado por el Gabinete y el legislativo por el Parlamento.
2. Los ministros del ejecutivo son también miembros del legislativo.
3. El ejecutivo está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
4. Los representantes del ejecutivo son dos personas:
 - 1) Jefe de Estado.- realiza funciones de representación y protocolo.
 - 2) Jefe de Gobierno.- administra y gobierna.
5. Quien tiene la supremacía en el ejecutivo (Gabinete) es una persona denominada Primer Ministro.
6. La existencia del Gabinete depende del apoyo de la mayoría parlamentaria

^{1*} DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Edit. Ariel, Barcelona, 1986, p. 140.

7. El gabinete realiza la tarea de la administración pública, pero siempre es supervisado por el parlamento.
8. El parlamento puede exigir responsabilidad política a uno de los miembros del gobierno o a todo el gabinete.
9. "El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir, pero el gobierno se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al Jefe de Estado, quien accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién posee la razón: si el parlamento o el gobierno."¹⁷

Otras características que complementan la tesis que sostiene el Dr. Carpizo sobre el parlamentarismo son:

10. El gobierno se subordina ante la Cámara.
11. La Cámara elabora normas y gobierna.
12. Con el parlamentarismo no hay principio de separación de poderes.
13. Es compatible con cualquier forma de escrutinio.

Es importante señalar que no todas estas particularidades se dan en todo sistema parlamentario, pero nos sirven para percatarnos si estamos en presencia de un sistema presidencial o parlamentario; si predomina el primero con matices del segundo o viceversa. Es por esta razón, que señalaré las siguientes características comunes de los sistemas parlamentarios:

¹⁷ CARPIZO, Jorge., *Ob. cit.*, p. 298.

1. En la mayoría de los casos existe una relación estrecha entre el ejecutivo y el legislativo.
2. El Jefe de Gobierno y los ministros cuentan con el apoyo del parlamento.
3. El Jefe de Estado tiene el derecho de disolución del parlamento. Esto es una forma de contrapeso al poder de las Cámaras.
4. Existencia de partidos políticos organizados como vínculo entre el gobierno y el parlamento.

Entre los países que cuentan con un sistema parlamentario podemos destacar entre otros: Gran Bretaña, Italia, Canadá, Australia, la India y España.

Los elementos básicos del sistema parlamentario son los siguientes:

1. Jefatura del Estado: Está detentada por un Presidente o por un monarca, dependiendo si es una República o una Monarquía. Su principal función es defender la legalidad y mantener el equilibrio entre las distintas posiciones políticas jugando el papel de árbitro.

2. Gobierno: Es el cuerpo colegiado, integrado por un Jefe de Gobierno y por titulares ministeriales. Sus funciones son: Dirigir la política, llevar a cabo iniciativas legislativas y solucionar los asuntos de importancia para la vida nacional.

Se habla de crisis parlamentaria cuando el gobierno y el ejecutivo (Primer Ministro) son los directores de la vida política de un país, teniendo supremacía sobre el parlamento, órgano que da nombre al sistema que nos ocupa.

3. Parlamento: "Es el órgano de participación del pueblo en las tareas del Estado, es un control del poder, es la fuente de emanación de las normas básicas y el lugar donde se manifiestan las críticas a las directrices de la política del gobierno."²⁰

4. Cuerpo electoral: El pueblo realiza votaciones y elecciones, a través de las cuales manifiesta su voluntad eligiendo a aquellos que lo representarán.

Los partidos políticos son un elemento sustancial e imprescindible en la configuración y funcionamiento del parlamentarismo, en virtud de que el parlamento está compuesto por miembros de los partidos.

El partido político que tenga la mayoría en el parlamento será el que dominará y también integrará al gobierno, pero en el caso de la Jefatura estará integrada por un monarca o por un Presidente, que en el segundo caso puede o no pertenecer al partido mayoritario (véase el cuadro 1).

²⁰ FEIJOO DE VEGA, José-Ventura. "En torno a la crisis de los sistemas parlamentarios". *Revista Estudios de Deusto*, Universidad de Deusto, España, 1971, p. 24.

ELEMENTOS BASICOS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

1) JEFATURA DEL ESTADO

2) GOBIERNO

-Presidente o monarca

Mensajes

Elección

Confianza

Disolución

3) PARLAMENTO

Elección

4) CUERPO ELECTORAL

Cuadro 1

Existen dos tipos de sistema parlamentario:

1. Sistema parlamentario británico: Se aproxima en ciertos aspectos al presidencial americano, cuyo tema será tratado posteriormente. La relación entre el ejecutivo y el legislativo es muy estrecha. Todos los proyectos que el gobierno quiere que se voten, son votados, solo rechaza los que le desagradan. La oposición en forma libre da su opinión, inclusive puede criticar los actos del ministerio y de la mayoría.

2. Sistema parlamentario continental: Predomina el multipartidismo. Los gobiernos se apoyan en coaliciones que con frecuencia son inestables. Este parlamentarismo trata de imitar al sistema inglés tradicional, pero en realidad sus semejanzas son muy lejanas y lo son mucho más en relación al nuevo parlamentarismo británico.

Bélgica, Dinamarca, Suecia, Noruega y Suiza son países que cuentan con éste sistema parlamentario.

La diferencia entre el parlamentarismo británico y el continental radica en que en el primero la relación de poder se limita a dos términos: ciudadanos y gobernantes, mientras que en el segundo se dan tres: ciudadanos, diputados y gobernantes. En el primer caso opera una democracia directa y en el segundo una democracia mediatizada.

Maurice Duverger en su libro "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" da 3 tipos de sistemas parlamentarios con 3 distintos sistemas de partidos:

1. Sistema parlamentario con bipartidismo: Funciona en la Gran Bretaña. El parlamento está compuesto de manera homogénea por los miembros del partido mayoritario.

Otra característica es que el poder se concentra en manos del primer ministro.

Los ciudadanos pueden escoger su gobierno votando por un partido o por el otro, esto tanto para la elección del Presidente como para la elección del parlamento.

2. Sistemas parlamentarios con multipartidismo: "Ningún partido detenta por sí solo la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios, salvo de forma excepcional, excepto que se

encuentre próximo a una situación de partido dominante."²¹

Generalmente se da la demagogia en los partidos, pero el que obtiene la mayoría posteriormente hará promesas realistas.

En éste parlamentarismo los ciudadanos no eligen ~~ellos~~ a su gobierno y a su jefe, ya que con frecuencia se dan coaliciones y se cambian posiciones.

Cuando existen partidos rígidos y con una buena estructura por lo general conducirán a un gobierno estable.

3. Sistema parlamentario con partido dominante: En 1951 se consideró que partido dominante era el más fuerte entre todos los demás, vistos en forma individual.

En la actualidad se denomina "partido dominante" aquel que es el más fuerte pero entre partidos que son demasiado débiles, cabe la posibilidad también de que se de un pluripartidismo o un régimen de partido único.

Si un país tiene éste tipo de sistema parlamentario será considerado como un "país en vías de desarrollo".

Hoy en día se "dice que el parlamentarismo está en crisis en el sentido de que algunos de los principios en los que se inspira, no han sido desarrollados hasta sus últimos límites, o en otras ocasiones han quedado enterrados e inservibles al ser rebasados por las circunstancias político-sociales del momento."²²

²¹ DUVERGER, Maurice. *Ob. cit.*, p. 147.

²² FEIJOO DE VEGA, José-Ventura., *Ob. cit.*, p. 36.

Para que se pueda desarrollar un sistema parlamentario es necesario que se den los siguientes elementos o requisitos:

1. Que la mayoría de la población de un país esté de acuerdo
2. Que exista paz social
3. Desarrollo económico
4. Elevado nivel de cultura
5. Homogeneidad entre las clases sociales
6. Acceso a ocupar puestos de responsabilidad
7. Libertad de expresión
8. Que los partidos políticos con repeto se sometan a los principios básicos del parlamentarismo.

Si se dan todos estos requisitos en un país, el parlamentarismo será la forma más equilibrada para permitir la democracia. De lo contrario, el sistema parlamentario se desprestigia si es implantado sobre una estructura inadecuada, de ahí que algunos autores afirmen que éste se encuentra en crisis, ya que se tiene la experiencia de algunos países como Hungría, Italia, España, Portugal, Grecia, Alemania, Chile y Brasil, en donde se ha derrumbado, siendo la única excepción plena la Gran Bretaña, país que cuenta con un sistema parlamentario desarrollado.

2.2 SISTEMA PRESIDENCIAL

Los antecedentes del sistema presidencial puro los encontramos en las obras de Locke y Montesquieu, pero principalmente en la Constitución Norteamericana de 1787. En esta época los constituyentes se basaron en el sistema monárquico de Inglaterra, pero con la diferencia de que su Jefe de Estado sería de elección popular y con sus funciones claramente limitadas en el tiempo. Estos elementos fueron los que originaron la creación de éste sistema.

Posteriormente, el sistema presidencial se propagó a casi todas las constituciones de los países de Latinoamérica, incluyendo México.

Se le denomina "sistema presidencial", porque el ejecutivo actúa en forma libre cuando se trata de la dirección política, es decir, es independiente de las cámaras.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

1. El representante del poder ejecutivo es el Presidente y del legislativo es el Congreso.
2. El Presidente es electo por el pueblo. Nombra y remueve libremente a sus Secretarios de Estado.
3. El Presidente y los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.
4. Los miembros del poder ejecutivo no lo pueden ser también del legislativo.

5. El titular del poder ejecutivo puede ser de un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.

6. El Presidente no puede disolver el Congreso y este no puede darle un voto de censura.

Al igual que el sistema parlamentario en el presidencial pueden excluirse algunas de las características citadas, las que nos sirven para distinguir el uno del otro o si predomina el segundo con matices del primero.

Los países que cuentan con un sistema presidencial son entre otros: Estados Unidos de Norteamérica, México, Brasil y Colombia.

Maurice Duverger establece dos tipos de sistema presidencial:

1. El sistema presidencial clásico: Es el que opera en los Estados Unidos de Norteamérica, cuya característica principal consiste en la separación de los poderes ejecutivo y legislativo. Ambos se encuentran al mismo nivel, ya que son electos por sufragio universal y gozan de independencia. "Los elementos esenciales de esta independencia son: 1o. que el Parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario; 2o. que el presidente no puede disolver el Parlamento."²³

2. El sistema semipresidencial: Este régimen se estableció en Francia en la reforma constitucional de 1962. Consiste en la elección del Presidente a través del sufragio universal, sin suprimir al parlamento. Tiene más del sistema parlamentario que

²³ DUVERGER, Maurice. *Ob. cit.*, p. 151.

del presidencial. El ejecutivo está integrado por un Jefe de Estado y un gabinete con un Jefe de Gobierno.

En Latinoamérica no existe el principio de separación de poderes, ya que el poder legislativo se ha subordinado al ejecutivo.

El Dr. Jorge Carpizo en su libro "El Presidencialismo Mexicano" señala la clasificación que hace Loewenstein respecto de los sistemas presidenciales en América Latina:

1. Sistema presidencial puro: Es aquel que tiene el mayor número de características del sistema presidencial norteamericano, entre los que se encuentra México.

2. Sistema presidencial atenuado: El poder lo tiene el Presidente y sus ministros.

3. Sistema presidencial con características del parlamentario: Es aquel donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo.

En América Latina existen diferencias entre los diversos sistemas presidenciales, pero con la semejanza principal de que el poder ejecutivo tiene el predominio sobre los otros poderes.

Maurice Duverger en su libro "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" afirma que en México existe una deformación del sistema presidencial clásico denominada "presidencialismo", en razón de que el Presidente tiene grandes poderes, por lo que concluye que está más cerca de una dictadura.

Por lo que respecta a México, el sistema presidencial fue creado en 1824, cuyas fuentes fueron:

1. La Constitución Norteamericana de 1787.
2. La Constitución de Cádiz de 1812.

Esteban Austin tomó elementos de estas constituciones en 1823 para dar origen al sistema presidencial mexicano, pero con posterioridad entregó a Ramos Arizpe un proyecto de Constitución basado solo en la de 1787.

El artículo 74 de la Constitución de 1824 expresamente estableció: "Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."²⁴

Varios autores coinciden en que esta Constitución tenía elementos de las constituciones de 1787 y 1812, los cuales se suprimieron en la de 1857, para después ser retomados en la de 1917 vigente.

El Dr. Héctor Fix-Zamudio menciona que la Carta Federal de 1857 comprendió un sistema que puede calificarse como "parlamentarismo aproximado" o de "presidencialismo con matices parlamentarios", en virtud de que el ejecutivo se depositaba en una persona llamada Presidente de la República, quien se subordina al Congreso Federal constituido por una sola cámara, la de diputados, considerando al Senado Federal como un cuerpo aristocrático, en teoría.

"Según los artículos 86 a 89 de la misma ley suprema, se combinó el sistema presidencial de los secretarios del Estado

²⁴ OROZCO HENRIQUEZ, Jesús J. "El Sistema Presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior". *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas reflexiones)*, UNAM, México, 1988, p. 2.

nombrados y removidos por el Jefe del Ejecutivo, con las instituciones del referendo ministerial y de la interpelación parlamentaria propias del gobierno de gabinete, pero sin que por ello dichos secretarios dependieran de la confianza del Congreso."²⁵

Más adelante, veinticinco diputados de la XXVI Legislatura presentaron el 17 de enero de 1917 un proyecto que tenía como fin transformar el sistema presidencial en un sistema parlamentario.

Se buscó principalmente establecer la responsabilidad política de los Secretarios ante el Congreso o parlamento.

El Presidente Venustiano Carranza estimó que no era conveniente el establecimiento de un sistema parlamentario, señalando entre otros argumentos, "que ésta entre nosotros no tendrá ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857."²⁶

Dicho proyecto no fue tomado en consideración, pero el 30 de diciembre de 1917 se presentó otro con la misma intención de establecer un sistema parlamentario. Un argumento para desechar esa idea era la de asegurar que "el parlamentarismo es incompatible con el régimen federal, las inmediatamente afectadas

²⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Ob. cit.*, p. 21.

²⁶ OROZCO HENRIQUEZ, Jesús J. *Ob. cit.*, p. 21.

serían las legislaturas de los estados."²⁷

El 30 de noviembre de 1921 se dió un nuevo proyecto para implantar el parlamentarismo, argumentándose que con el se evitarían revoluciones.

"Isidro Fabela consideró que el pueblo mexicano no estaba preparado y que faltaban partidos políticos para configurar el sistema; no obstante, su opinión concluía: creo que podría aceptarse como un ensayo y así habremos tenido en México todas las formas de gobierno, a saber, el imperio, la república central, la federal, la dictadura y por último, el parlamentarismo."²⁸

Para los Doctores Jorge Carpizo y Francisco Berlín Valenzuela, la Constitución Mexicana de 1917 contiene un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, otros autores, como Felipe Tena Ramírez, coinciden en que contiene algunos elementos parlamentarios, buscando, tal vez establecer un sistema parlamentario con el propósito de acercarse más a la democracia.

Los "supuestos" matices parlamentarios los encontramos en los siguientes artículos constitucionales:

Art. 92 "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de

²⁷ GONZALEZ OROPEZA, Manuel y Arturo F. Zaldivar Lelo de Larrea. "Proyectos de Parlamentarismo en México". *El Constitucionalismo en las Postrimerias del Siglo XX*, tomo IV, UNAM, México, 1988, p. 411.

²⁸ GONZALEZ OROPEZA, Manuel y Arturo F. Zaldivar Lelo de Larrea. *Ob. cit.*, p. 413.

Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."²⁰

"En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de estado está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente."²¹
Este puede exigir la renuncia del secretario que se niegue a firmar o bien puede voluntariamente renunciar, claro está que su vida política habrá terminado.

Art. 93, párrafo primero y segundo: "Los secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores Administrativos de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades."²¹

El artículo anterior no contiene un matiz parlamentario, en virtud de que los Secretarios de Estado solo tienen

²⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Ob. cit.*, p. 214.

²¹ CARPIZO, Jorga. *El Presidencialismo Mexico*, Edit. Siglo Veintiuno, México, 1979, p. 35.

³¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS *Ob. cit.*, p. 216.

responsabilidad política frente al Presidente y no ante el Congreso de la Unión.

Art. 29 "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."³²

En éste artículo, tampoco existe matiz parlamentario alguno debido a que los Secretarios de Estado no son responsables ante el Congreso, sino ante el Presidente de la República.

Art. 66 segundo párrafo: "Si las dos cámaras no estuviesen de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la

³² Ibidem, p. 83.

fecha indicada, resolverá el Presidente de la República."³³

Se ha llegado a afirmar que éste es un artículo que de manera sutil faculta al ejecutivo para que disuelva al Congreso, sin percatarse que este no es el sentido real de dicho artículo. Si el Presidente llegara a disolver el Congreso estaría llevando a cabo un Golpe de Estado.

"Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el congreso nombra a quien debe remplazarlo."³⁴ Pero éste no es un matiz parlamentario, debido a que la persona nombrada no será responsable ante el Congreso de la Unión.

Art. 71 "El derecho de iniciar las leyes o decretos compete:
I. Al Presidente de la República;"³⁵

Simplemente lo que ocurre en este caso es una colaboración de funciones.

Todos los artículos señalados no implican la existencia de matices parlamentarios, ya que el Presidente o los Secretarios de Estado no son responsables ante el Congreso de la Unión, y este no los puede remover. Por lo tanto, el sistema presidencial mexicano puede calificarse de puro puesto que no contine ningún elemento parlamentario.

³³ Ibidem, p. 157.

³⁴ CARPIZO, Jorge. *Ob. cit.*, p. 39.

³⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Ob. cit., p. 164.

Las principales características que se dan en nuestro país para poder afirmar la existencia de un sistema presidencial son:

1. El Presidente de la República es el jefe del partido dominante.
2. El poder legislativo se encuentra debilitado.
3. La forma en que está integrada la Suprema Corte de Justicia.
4. El ejecutivo influye demasiado en la economía.
5. Los jefes del Ejército dependen de él.
6. Tiene el control de los medios de comunicación.
7. La mayor parte de los recursos económicos se concentran en él.
8. Tiene amplias facultades tanto constitucionales como extraconstitucionales.
9. Es el representante del país en todas las cuestiones internacionales.
10. Governa al Distrito Federal, siendo la región más importante del país.
11. Sobre todo: La población acepta su predominio y estima que tiene poderes "mágicos".

2.3 EL PARLAMENTO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL

Con el objeto de tener una idea más clara sobre el tema que nos ocupa, consideramos pertinente adelantar el concepto de parlamento.

"Se llama Parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes."³³

José-Ventura Feijoo de Vega, define al parlamento como un "órgano de participación del pueblo en las tareas del Estado, es un control del poder, es la fuente de emanación de las normas básicas y el lugar donde se manifiestan las críticas a las directrices de la política del gobierno."³⁴

Jorge Muñoz F., menciona que parlamento es el "Órgano Legislativo del Estado, constante de un grupo de individuos (diputados) que representan la voluntad del cuerpo político."³⁵

Para desarrollar esta parte del Capítulo II tomaremos al parlamento inglés como modelo del sistema parlamentario y al Congreso norteamericano como parlamento del sistema presidencial.

El parlamento inglés está integrado formalmente por:

1. El Rey

³³ DUVERGER, Maurice. *Ob. cit.*, p. 24.

³⁴ FEIJOO DE VEGA, José-Ventura. *Ob. cit.*, p. 24.

³⁵ MUÑOZ F., Jorge. *Ob. cit.*, p. 135.

2. La Cámara de los Comunes

3. La Cámara de los Lores

La Cámara de los Comunes se encuentra integrada por 630 diputados elegidos para un periodo de cinco años. A esta puede pertenecer cualquier ciudadano británico, hombre o mujer mayor de 21 años, excluyéndose los eclesiásticos, los militares, casi todos los funcionarios y los jueces.

Las elecciones se realizan a través del escrutinio uninominal a una sola vuelta, es decir, el candidato que tiene más votos es el que gana.

El Estatuto de los Diputados establece que estos gozan de privilegios parlamentarios, como son: sueldo, inmunidades, inviolabilidades, compensación económica, viajes gratuitos entre Londres y el distrito de cada uno. Como obligación se les impone seguir el programa que expusieron a sus electores durante la campaña.

Los elementos de organización de la Cámara de los Comunes son los siguientes:

1. El Speaker.- es quien preside la cámara y organiza los debates. Lo eligen los diputados al comienzo de cada parlamento. Debe ser un hombre imparcial.

2. La Oposición de Su Majestad.- señala los posibles errores del Gabinete a los gobernados, a través de la crítica constructiva.

3. Las Comisiones:

a) Las de toda la cámara.- forman parte de ellas todos los diputados, excepto el Speaker.

Su función es la de realizar los trabajos parlamentarios y algunos asuntos de trascendencia.

- b) Las Comisiones Permanentes.- les corresponde examinar los proyectos legislativos.

Generalmente son 6 integradas por 50 diputados.

Se encuentran subordinadas a la Cámara.

- c) Las Comisiones Especiales.- compuestas entre 12 y 30 diputados. Su función es la de estudiar un asunto de interés general, algún asunto interno o un proyecto de ley técnico.

Las atribuciones de la Cámara de los Comunes las encontramos en los siguientes terrenos políticos:

1. Proceso legislativo.- en la Iniciativa, lectura, examen y voto de los Bills y en la aprobación de las leyes.

2. Atribuciones financieras.- vota las leyes que autorizan los ingresos y los gastos del Estado. Una comisión especial examina las cuentas de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos.

3. Control del Gobierno.-

- a) Procedimientos especiales de control.- "Los diputados están facultados para proponer mociones de censura y pueden no conceder un voto de confianza."³⁰

b) Procedimientos utilizados ocasionalmente.- debates, discusiones del presupuesto y las investigaciones de

³⁰ JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel. *Los Regímenes Políticos y Contemporáneos*, Edit. Tecnos, Madrid, 1960, p. 381.

las Comisiones.

La Cámara de los Lores está integrada aproximadamente por 900 miembros, entre los que destacan: príncipes, duques, arzobispos, obispos, miembros por título hereditario tanto de la Gran Bretaña como de Escocia, los lores Jueces o de apelación y algunas mujeres con cargo vitalicio.

El Lord Canciller es quien preside esta Cámara.

Las atribuciones de la Cámara de los Lores las encontramos en los tres siguientes poderes:

1. Poderes judiciales.- esta cámara funciona como tribunal:
 - a) De apelación en materia civil y criminal
 - b) De única instancia para juzgar altos delitos
2. Poderes legislativos.- puede ejercer el veto suspensivo. Toma nota de los proyectos de leyes financieras votadas por los Comunes. Puede presentar algunas leyes de carácter técnico.
3. Poderes parlamentarios de control.- discuten y supervisan la política del Gabinete.

En cuanto al sistema presidencial, el "Parlamento de los Estados Unidos se llama Congreso y está formado por dos cámaras: la Cámara de representantes y el Senado." En México se le denomina Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, respectivamente.

En el sistema presidencial estadounidense se llama Congreso tanto a la institución permanente (al conjunto orgánico de las

³⁴ DUVERGER, Maurice. *Ob. cit.*, p. 308.

dos asambleas legislativas), como a la composición temporal de ambas cámaras, o sea, a su formación efectiva en ese período de dos años que dura el mandato de los miembros de la Cámara de Representantes.¹⁴

La Cámara de Representantes se integra con 435 miembros elegidos cada 2 años en proporción al número de habitantes de esa población.

Para poder ser elegido se necesita tener más de 27 años de edad y 7 de nacionalidad norteamericana. Cada Estado establece la forma en que se realizará el sufragio activo y secreto. Los gastos de campaña correrán a cargo de cada candidato, pero en realidad todo está controlado por los partidos.

La Cámara de Representantes es presidida por un Speaker, elegido por ella misma, pero a diferencia de la Cámara de los Comunes inglesa este no tiene imparcialidad.

El Senado se compone de 2 senadores por cada Estado, elegidos por sufragio activo y secreto. Para poder ser elegido como senador se necesita tener más de 30 años de edad y 9 de nacionalidad norteamericana. La duración de su cargo es de 6 años.

El Senado está presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

Tanto los miembros del Senado como los de la Cámara de Representantes gozan de ciertos privilegios e inmunidades, entre las que se encuentra una remuneración determinada por la ley.

¹⁴ JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel. *Ob. cit.*, p. 414.

En el Congreso Norteamericano existen los floor leaders y los whips cuya función es poner en contacto a los parlamentarios con sus respectivos partidos.

En el Congreso norteamericano hay dos tipos de Comisiones:

1. Comisiones permanentes.- Son 19 en la Cámara de Representantes y 15 en el Senado.

2. Comisiones temporales.- Su tarea es la de investigar un asunto especial.

Los poderes del Congreso norteamericano son:

1. Poder legislativo.- el ejecutivo no puede intervenir en la elaboración de decretos-leyes.

2. Poder constituyente.- para adoptar enmiendas a la Constitución.

3. Poder electoral subsidiario.- si el voto popular no da una mayoría absoluta, el Presidente será elegido por la Cámara de Representantes y el vicepresidente por el Senado.

4. Poder de supervisión y control de los servicios públicos.

5. Poder judicial.- los funcionarios federales pueden ser acusados ante él por traición, corrupción o por delitos contra el Estado.

6. Poder en el ámbito internacional.- nombramiento de embajadores y cónsules, así como tratados internacionales. Este poder solo lo tiene el Senado.

La principal función del Congreso norteamericano es la legislativa, pero existen otras de similar importancia, por lo que dedica su tiempo y agota sus energías en otros asuntos.

2.4 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Para desarrollar éste punto, consideramos importante señalar la diferencia entre forma de Estado y forma de Gobierno. La primera se refiere a las relaciones que existen entre gobierno, pueblo y territorio; la segunda se ocupa de las relaciones entre las instituciones y órganos constitucionales del Estado.

Las semejanzas entre el sistema parlamentario (británico) y el sistema presidencial (norteamericano), consisten en que la designación del Jefe de Gobierno se realiza a través de la elección popular, es decir, por los ciudadanos. En la elección del Primer Ministro, existe una similitud con el sistema presidencial, ya que este se elige de la misma forma que a un vicepresidente.

La relación de poder se limita a dos términos: ciudadanos y gobernantes, o sea, opera una democracia directa.

"Hoy, la distinción del régimen parlamentario y del régimen presidencial es secundaria: la distinción fundamental, para Occidente, es la de democracias con elección directa del jefe de Gobierno por el pueblo, y democracias de elección indirecta."¹

El sistema presidencial procede del sistema de partidos. Generalmente funciona el bipartidismo. "solo las grandes naciones de América Latina son excepción, en donde el sistema presidencial coexiste con el multipartidismo; pero son, precisamente, el

¹ DUVERGER, Maurice. *Francia Parlamento o Presidencia*, Edit. Taurus Ediciones, Madrid, 1982, p. 34.

ejemplo de un mal funcionamiento del régimen."¹²

La diferencia que existe entre la democracia directa inglesa y la americana, radica en que la primera descansa sobre un bipartidismo rígido con la coexistencia de un dualismo y la disciplina interna de cada grupo; en la segunda se da un bipartidismo flexible, ninguna autoridad existe en el interior de los partidos y la disciplina es débil, ya que se preocupan únicamente durante algunas semanas cada 4 años.

Después de haber abarcado las diferencias principales que se dan entre el sistema parlamentario británico y el presidencial norteamericano, pasaremos ahora a señalar las que encontramos en ambos sistemas en forma general con respecto al ejecutivo.

Las atribuciones del ejecutivo en un gobierno presidencial son muchas y de gran importancia, por lo que se convierte en el centro de la función gubernamental, mientras que el ejecutivo en un gobierno parlamentario o de gabinete no tiene importancia política, ya que los ministros son responsables ante la asamblea representativa.

En el sistema presidencial el Presidente es electo por el pueblo y no por el legislativo, es al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, designa a los ministros o Secretarios de Estado, quienes no son responsables políticamente ante el legislativo. Entre el ejecutivo y el legislativo no existe colaboración como en el sistema parlamentario.

¹² DUVERGER, Maurice. *Ob. cit.*, p. 45.

CAPITULO III

EL PARLAMENTO

3.1 ANTECEDENTES DEL PARLAMENTO

Los antecedentes del Parlamento los encontramos en Inglaterra en 1154, año en el que el Rey Enrique II estaba en la cúspide; era jefe cuando había guerra y señor feudal en tiempo de paz. En torno suyo se encontraba el Magnum Concilium, es decir, el Gran Consejo constituido por obispos y dignatarios de la Real Casa. Posteriormente, se les unieron los vasallos de la Corona, formando así el llamado Comune Concilium.

El Gran Consejo fue convocado por los reyes en el siglo XIII, en virtud de que las ayudas no eran suficientes para mantener los gastos de gobernación. Durante esa época se integraba con arrendatarios en jefe y representantes de las comunidades, que junto con el soberano tomó el nombre de Parlamento, considerado como: la reunión para parlamentar y discutir.

En 1265, la Asamblea cambió su nombre formalmente por el de "Parlamento".

Las atribuciones que tenía eran las siguientes:

1. En materia financiera.- establecía los tributos, vigilaba y tomaba cuentas de éstos.

2. En materia legislativa.- los estatutos o las normas generales sólo podían promulgarse con su autorización.

3. En materia judicial.- acusaba y juzgaba a los funcionarios de la Corte.

En 1343 el Parlamento se dividió en dos Cámaras:

1) Cámara de los Lores o Pares del Reino.- se componía por arzobispos, obispos y altos barones.

2) Cámara de los Comunes.- se integraba por caballeros y burgueses de las buenas villas.

Durante el siglo XV, el poder legislativo pasó en forma gradual a manos del Parlamento, mientras que en otros países la concentración de los tres poderes estaba en manos del monarca.

El Parlamento era convocado "en primer lugar porque el monarca reinante necesitaba asistencia monetaria y apoyo, pero al transcurrir el tiempo fueron dándose cuenta de lo fuerte que era su posición."⁴³

En el siglo XVI la Cámara de los Comunes, a través del Speaker, empezó a exigir privilegios del soberano al comienzo de cada Parlamento.

Jacobo I disolvió el Parlamento en 1611, debido a que le negaron 200 mil libras. En 1621 surgió uno nuevo, desapareciendo rápidamente debido a los diversos conflictos con el monarca. Lo mismo aconteció en 1628 y 1640.

Con Guillermo III, el Parlamento era el único que podía legislar, por lo que se convirtió así en el poseedor del control

⁴³ REVISTA CHILENA, vol. 4, No. 1-6. "El Parlamento británico". Universidad Católica de Chile, Chile, 1979, p. 232.

gubernamental de Inglaterra durante 1689, año en el que se aprobó la Declaración de Derechos.

En 1707 Inglaterra y Escocia se unieron para formar la Gran Bretaña, lo que provocó que sus respectivos se fusionaran en un solo Parlamento.

"El Parlamento alcanza su punto máximo de evolución constitucional británica cuando, tras las reformas del sufragio iniciadas en 1832, la Cámara de los Comunes, cuerpo ahora democrático, adquiere un peso político mayor que todas las instituciones."** Se dice que en ese año con el Reform Bill empezó la vida del moderno Parlamento, ya que se democratizó la Cámara de los Comunes.

Inglaterra es considerada la precursora de la historia y evolución del Parlamento. Por esta razón, se ha convertido en modelo tanto para los países con sistema parlamentario como presidencial.

** FRAGA IRIBARNE, Manuel. *El Parlamento Británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, p. 39.

3.2 CONCEPTO DE PARLAMENTO

En la Edad Media la palabra "Parlamentun" significaba expresión o conversación.

El término "Parlament" fue empleado por primera vez en Inglaterra en 1236, cuyo significado hacía referencia al Gran Consejo, debido a que sus integrantes se reunían a parlamentar o discutir.

La palabra Parlamento proviene del bajo latín parabolare y del francés parlement, que significan hablar y hablar, respectivamente.

Para Maurice Duverger, Parlamento es la "institución política formada por una o varias asambleas cámaras, compuestas cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes."²⁵

José-Ventura Feijoo de Vega define al Parlamento como "el órgano de participación del pueblo en las tareas del Estado, es un control del poder, es la fuente de emanación de las normas básicas y el lugar donde se manifiestan las críticas a las directrices de la política del gobierno."²⁶

Humberto J. La Roche en su ensayo intitulado "La reforma del Congreso de la República de Venezuela", considera que Parlamento es el órgano a través del cual los representantes de un pueblo

²⁵ DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel, Barcelona, 1986, p. 125.

²⁶ FEIJOO DE VEGA, José-Ventura. *Ob. cit.*, p. 24.

ejercen el poder legislativo, es decir, uno de los tres poderes en que se divide el poder público.

El Dr. Francisco Berlín Valenzuela, señala que "el parlamento es un órgano colegiado; de carácter representativo y en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y que realiza como órgano del Estado, además de la función creadora de las leyes, el control de los actos de los gobernantes de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en el que se actúa."⁴⁷

La expresión Parlamento generalmente se aplica para designar a las Cámaras de Inglaterra, cuyo sistema es el parlamentario, mientras que la palabra Congreso se entiende como el poder legislativo de un sistema presidencial. En el presente capítulo se hará referencia al Parlamento del primer sistema, en especial al inglés y no del segundo, a pesar de que coincidimos con muchos autores en identificar la palabra Parlamento con Congreso, puesto que ambos no solo legislan, controlan el ejecutivo, representan y crean política, sino que sus funciones se encuentran encaminadas a satisfacer los objetivos fundamentales de un país.

⁴⁷ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Ob. cit.*, p. 69.

3.3 CARACTERISTICAS DEL PARLAMENTO

El Parlamento tiene como característica principal estar constituido por medidas constitucionales para motivar la legalidad y la legitimidad, es decir, se busca la concordancia entre la ley y la aceptación de la acción estatal. "Las constituciones especifican los requisitos que deben satisfacer los legisladores; cuántos años duran en el cargo; cómo se califica su elección; las protecciones que tienen, que son de diversa naturaleza, como que no son responsables por las opiniones que emiten durante el desempeño del cargo, aunque tales expresiones puedan ser delictivas y no se puede ejercitar acción penal en su contra, si antes no lo autoriza la propia cámara legislativa."⁴⁴ Señalan también, períodos de sesiones y sesiones extraordinarias, así como el quorum de asistencia para que estas puedan llevarse a cabo.

Como segunda característica principal del Parlamento encontramos, que este es un órgano de representación popular, es decir, es un cuerpo representativo.

La tercera característica se refiere a que el Parlamento es un cuerpo deliberante, ya que emite resoluciones colectivas sobre asuntos de gobierno y administración.

El Parlamento, además de tener características principales, también tiene generales, es decir, los Parlamentos las poseen en su mayoría y son las siguientes:

⁴⁴ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, p. 299.

1. Es el poder legislativo de un país.
2. Nace directamente de la Constitución del Estado y accesoriamente de la ley.
3. No existe órgano superior a él.
4. Tiene una alta función dentro del Estado.
5. Tiene competencia exclusiva y excluyente en materias de importancia nacional.
6. Su composición por lo general es bicameral.
7. Tiene atribuciones, entre las que destaca la iniciación de determinados proyectos.
8. Existencia de comisiones permanentes y especiales.
9. Elabora la legislación. Respecto a ésta última característica García Belaúnde menciona que el "Parlamento no puede hoy ser considerado como una simple fábrica de leyes, pues la actividad legisferante, si bien importa, no tiene por qué ser su razón de ser, como lo era hace cincuenta años."⁴⁴

⁴⁴ GARCIA BELAUNDE, Domingo. "Perfil del Parlamento Peruano". *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, p. 948.

3.4 ORGANIZACION DEL PARLAMENTO

Para el desarrollo de este capítulo III, denominado "El Parlamento", se ha tomado como modelo al Parlamento británico, cuya integración es la siguiente:

- 1) El rey: Su función es convocar anualmente al Parlamento.
- 2) La Cámara de los Lores: Está formada por 800 pares hereditarios, entre los que se encuentran: duques, marqueses, condes, vizcondes, barones. 16 pares representan a Escocia, 6 a Irlanda, 9 lores jueces (que se reúnen en calidad de tribunal superior de apelación), elegidos estos con carácter vitalicio y 100 son nombrados por la Corona, haciendo aproximadamente un total de 1.000 miembros, entre ellos 6 mujeres.

A cada sesión asisten no menos de 100 miembros.

Se estima que 500 lores son conservadores y los restantes no tienen afiliación política o pertenecen a los laboristas o a los liberales.

"La Cámara de los Lores sigue siendo hasta el presente, una Cámara hereditaria; en realidad la única que subsiste en el mundo."

Las funciones de ésta Cámara son las siguientes:

1. Función judicial.- esta Cámara funciona como tribunal de apelación de suprema instancia en materia civil y criminal, pero funciona en algunos casos como tribunal de única instancia en la segunda materia.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. *Ob. cit.*, p. 311.

2. Función legislativa.- ante ésta Cámara se puede iniciar cualquier proyecto de ley que no tenga carácter fiscal.

3. Función de fiscalización.- los actos del gobierno están sujetos a explicación y debate ante la Cámara, pero ésta no lo puede obligar a dimitir.

Los miembros de la Cámara de los Lores tienen ciertos privilegios entre los que destacan: la libertad de palabra, inmunidad civil en un periodo de 40 días antes y después de cada Parlamento y un sueldo.

3) La Cámara de los Comunes: Comprende 630 diputados elegidos por un periodo de 5 años, de los cuales 511 representan a Inglaterra, 71 a Escocia, 36 a Gales y 12 a Irlanda. Su elección se realiza a través del escrutinio uninominal mayoritario a una sola vuelta, es decir, el candidato que tiene más votos es el que gana.

La "Cámara de los comunes se compone hoy principalmente de directores de grandes empresas, abogados y otros profesionales, en particular médicos, oficiales de las fuerzas armadas, profesionales del periodismo y la radio, miembros de los Sindicatos, y muy especialmente de sus directivos."¹

Para la celebración de sus sesiones se exige un quórum de 40 miembros.

Los elementos de organización de la Cámara son:

1. El Speaker.- es quien preside la Cámara. Lo eligen los diputados al comienzo de cada Parlamento, teniendo la posibilidad

¹ Ibidem., p. 92.

de ser reelecto, es por ésta razón que se convierte en un cargo de carácter vitalicio. Su característica principal es la de ser un hombre imparcial.

2. La oposición de Su Majestad.- señala los posibles errores del Gabinete a los gobernados a través de la crítica constructiva.

3. Las Comisiones.-

a) De toda la Cámara.- forman parte de estas todos los diputados, excepto el Speaker. Su función es realizar los trabajos parlamentarios como la consideración de proyectos de ley, asuntos financieros o de trascendencia.

b) Permanentes.- generalmente son 6 integradas por 50 diputados cada una. Les corresponde examinar los proyectos legislativos.

c) Especiales.- compuestas entre 12 y 30 diputados. Su función es la de estudiar un asunto de interés general, algún asunto interno o un proyecto de ley técnico, es decir, son designadas para cuestiones específicas.

4. El personal colaborador del Parlamento.-

- a) Oficina de la mesa
- b) Oficina de leyes públicas
- c) Oficina del diario de sesiones
- d) Oficina de leyes privadas
- e) Oficina de comisiones

Las atribuciones de esta Cámara son las siguientes:

1. Se encarga de la legislación financiera y del presupuesto.

2. "Somete a responsabilidad al Gobierno en los diversos aspectos de su actividad, de modo que la negativa de su confianza obliga al Gobierno a dimitir o a disolver el Parlamento."²²

3. En el proceso legislativo interviene en la iniciativa, lectura, examen y voto de los Bills, y en la aprobación.

Los miembros de la Cámara de los Comunes tienen ciertos privilegios entre los que destacan: libertad de palabra, inmunidad civil en un periodo de 40 días antes y después de cada Parlamento, compensación económica, y viajes gratuitos entre Londres y el Distrito de cada uno.

El rey convoca anualmente al Parlamento el cual dura 5 años salvo en los siguientes casos:

1. Cuando es disuelto por el rey en uso de la prerrogativa y por consejo del primer ministro.

2. Cuando se prorroga mediante decisión del propio Parlamento expresada en forma de ley.

Los órganos del Parlamento que constituyen la mesa son: el presidente, vicepresidente y los secretarios, cuya función es la de asegurar el desarrollo y la disciplina de los debates que se realizan de acuerdo a un programa denominado "orden del día". Concluidos estos se pasa a la votación, que se lleva al cabo a través del voto público a mano alzada.

El Parlamento tiene determinados poderes que sirven de contrapeso al gobierno, estos son los siguientes:

²² GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Edit. Alianza, Madrid, 1984, p. 319.

1) Poder de delimitación.- compuesto por los poderes legislativo, presupuestario y de ratificación de los tratados. Se refiere a la votación de leyes, fijación de gastos anuales del Estado y sus ingresos, así como a la limitación de la actividad diplomática de éste en relación a otros Estados, respectivamente.

2) Poder de control.- el Parlamento controla las actividades que realiza el gobierno por medio de las denominadas Comisiones de Encuesta o de control.

Otra forma de control es la figura del comisario parlamentario nombrado por el Parlamento, cuya tarea es vigilar la administración.

Existen dos tipos:

A. Comisario parlamentario con competencia general.- recibe las quejas de los ciudadanos referentes a los excesos o abusos de la administración.

B. Comisario parlamentario especializado.- se encarga de controlar determinados servicios particulares.

3) Poder de reivindicación y de oposición.- El Parlamento es "una oficina de reclamación para los ciudadanos, los grupos de interés y la oposición."³³

Los desacuerdos y las reivindicaciones de la población se expresan frente a los parlamentarios de una manera pública, es decir, por medio del Diario Oficial o por la Televisión.

³³ DUVERGER, Maurice. *Ob. cit.*, p. 133.

CAPITULO IV

DERECHO PARLAMENTARIO

4.1 CONCEPTO DE DERECHO PARLAMENTARIO

Antonio Martínez Baez dice que el origen del Derecho Parlamentario lo encontramos en la obra denominada "Derecho" de Jaime Guasp, en donde señala que: "En un Estado Democrático, el problema de la designación, competencia y límites de la autoridad gubernativa que no reside sólo en un Jefe, sino en varios cuerpos representativos, se complica en grado sumo y hasta es incluso posible que dé lugar al surgimiento de especialidades jurídico-internas, como las del Derecho que regula la designación de los representantes del pueblo o Derecho Electoral y afirma en seguida o del modo de hacer las leyes dentro de aquellos cuerpos, como el Derecho Parlamentario."³⁴

Por su parte, Nicolás Pérez Serrano, quien fuera catedrático de la materia Derecho Político durante los años 1933-1956 en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de España, publicó en 1960 en la "Revista Estudios Políticos" un artículo intitulado "Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario", en el que afirmaba que el Derecho Parlamentario es aquel que se ocupa de la actividad y funcionamiento de las Cámaras, organización del poder legislativo, siendo éste una rama del Derecho Constitucional. _____

³⁴ BAEZ MARTINEZ, Antonio. "Derecho legislativo o Derecho parlamentario". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987, p. 19.

León Martínez-Elipe define al Derecho Parlamentario como "aquella parte del Derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las Asambleas políticas."²⁵

En la actualidad, tanto investigadores como catedráticos definen al Derecho Parlamentario como: "el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho."²⁶

Para el argentino Carlos Tagle Achaval el "Derecho Parlamentario estudia la constitución, los privilegios y el funcionamiento de los cuerpos parlamentario."²⁷

Si consideramos los elementos de las definiciones anteriores podemos afirmar que, el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización, privilegios, funcionamiento y funciones del poder legislativo, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea legislativa.

²⁵ MARTINEZ-ELIPE, León. "Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario". *I Jornadas del derecho parlamentario*, vol. II. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 415.

²⁶ MALDONADO PEREDA, Juan. "Naturaleza Jurídica del Derecho Parlamentario". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987, p. 37.

²⁷ TAGLE ACHAVAL, Carlos. "El Derecho Parlamentario y el Juicio de las Elecciones de los Diputados de la Nación". *Jurisprudencia Argentina*, No. 1957, Buenos Aires, 1964, p. 1.

En cuanto al primer elemento de la definición anterior la "organización de los cuerpos representativos. ésta se encuentra contenida de modo regular y constante en los países que pertenecemos a la tradición jurídica romano-germánica, en los propios textos constitucionales."⁵⁵ Se refiere principalmente a la constitución, integración, elección de autoridades de los cuerpos representativos.

Como segundo elemento tenemos a los privilegios, considerados como "derechos e inmunidades que el estatuto político del país, expresa o incidentalmente, acuerda a las asambleas legislativas, consideradas como poderes públicos de existencia necesaria y a los que las integran considerados individualmente, con el objeto de asegurarles un funcionamiento independiente y una libre acción en el desempeño de su misión constitucional."⁵⁶

Existen dos tipos:

1. Privilegios colectivos.- facultad de autoconstitución, de dictar su reglamento y de investigación.
2. Privilegios individuales.- libertad de expresión y desafuero.

El tercer elemento de esta definición es el funcionamiento de los cuerpos representativos que se refiere a:

⁵⁵ ONATE LABORDE, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho Parlamentario". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987, p. 56.

⁵⁶ TAGLE ACHAVAL, Carlos. *Ob. cit.*, p. 2.

1. El modo de reunión.- pueden ser sesiones de cada Cámara o sesiones en Asamblea.

2. Las sesiones de las Cámaras.- ordinarias o extraordinarias.

3. La formación y sanción de las leyes.- constituye la actividad típica del poder legislativo.

Como cuarto elemento de la definición de Derecho Parlamentario consideramos a las funciones del cuerpo representativo, es decir, las funciones parlamentarias, tema que analizaremos en el capítulo V y último del presente trabajo.

Muchos autores pretenden denominar al Derecho Parlamentario "Derecho legislativo" a pesar de que el primero es la forma más correcta para definir a la materia que se ocupa de la organización, privilegios, funcionamiento y funciones del cuerpo representativo, ya sea del Parlamento, Congreso o de la Asamblea, mientras que el Derecho Legislativo solo abarca al conjunto de normas jurídicas encaminadas a estudiar la Ley, reglamento, bando de gobierno de policía, independientemente del órgano que la crea.

Otra razón para denominar a esta materia Derecho Parlamentario es la referente a que el "Congreso es un órgano funcionalmente legislativo; pero a pesar del principio de la división de poderes, le competen también otras facultades al margen de la legislación ordinaria. Así podemos distinguir entre poderes legislativos y un grupo de poderes no

legislativos."⁴⁰

En realidad, el Derecho Legislativo no existe y si se impartiera, su programa abarcaría cómo debe ser la ley (honesta, justa, posible) de acuerdo a la naturaleza y a las buenas costumbres, determinada en tiempo y en lugar, necesaria, útil y clara para los ciudadanos.

En ocasiones se llega a confundir el procedimiento parlamentario con el Derecho Parlamentario, pero su diferencia radica en que el primero "enuncia las reglas objetivas que se aplican a la condición de los debates en las Asambleas Legislativas y se relacionan con las materias de su competencia."⁴¹ Es en este caso parte del Derecho Parlamentario, ya que además comprende los fundamentos del procedimiento parlamentario.

⁴⁰ GARCIA-PELAYO, Manuel. *Ob. cit.*, p. 404.

⁴¹ MANZANARES, Henri. "El régimen parlamentario en Europa Occidental". *Revista de Estudios Políticos*, No. 171-172, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, p. 67.

4.2 NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO PARLAMENTARIO

La palabra naturaleza proviene del latín natura que significa esencia y propiedad características de las cosas.

La naturaleza del Derecho Parlamentario no es otra cosa que el estudio de las características que le son propias a este Derecho.

Los juristas aún no se han puesto de acuerdo en definir la naturaleza del Derecho Parlamentario, ya que este carece de autonomía, pero lo colocan dentro del Derecho Constitucional. Se considera que este comenzó siendo el primero, debido a que el Parlamento preservó los derechos humanos, es decir, su función era la de preservar la libertad de cada hombre en particular. Hoy no solo es tarea del Parlamento, sino también de todos los órganos del Estado.

El Derecho Parlamentario reposa sobre un principio fundamental y que justifica su supervivencia dentro del Derecho Constitucional, con caracteres propios que no encontramos en algún otro órgano o poder público, este es el siguiente:

"Todo lo que hace el Parlamento relativo a su constitución, privilegios y funcionamiento -es decir, a lo que constituye el objeto del Derecho Parlamentario, ...cosa de su exclusiva competencia, y que cualquier intromisión de un poder extraño a él, en los susodichos aspectos, constituía el allanamiento de fueros que hacía al sentido de su existencia." ** El

** TAGLE ACHAVAL, Carlos. *Ob. cit.*, p. 3.

"fundamento del Derecho Parlamentario se asienta en el principio de que hay aspectos del funcionamiento del Congreso que deben ser resueltos exclusivamente por éste."³

Por lo anterior, se afirma que el Derecho Parlamentario en breve será una disciplina autónoma, la que solo tiene que esperar a que se desarrolle su cuerpo normativo y jurisprudencial como ha sucedido en Costa Rica, país donde se imparte esta materia, cuyo programa comprende: el estudio del conocimiento del Derecho Parlamentario, sus fuentes, sus bases constitucionales y reglamentarias, su organización, sus funciones y los diversos procedimientos parlamentarios.

4.3 FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El derecho tiene tres tipos de fuentes que son las siguientes:

1. Formales.- "son aquellas que derivan de los procesos mediante los cuales son creadas las normas jurídicas vigentes."⁴. Destacan entre otras: la legislación, la costumbre y la Jurisprudencia.

2. Reales.- las constituyen factores y elementos que le dan contenido a las mismas.

3. Históricas.- son aquellos documentos que contienen el texto de una o varias leyes.

Las fuentes del Derecho Parlamentario son:

1. La Constitución Política

³ Ibidem, p. 4.

⁴ BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral*, Edit. Porrúa, 1980, pp. 132-133.

2. La Ley que expida el Parlamento, Congreso o Asamblea para regular su estructura y funcionamiento.

3. Las normas y procedimientos que deriven de la ley

4. El Reglamento de debates

5. Las normas relativas al régimen interior

Existen tres niveles de normas parlamentarias:

1) Constitucionales

2) De organización. - leyes y reglamentos

3) Resoluciones relativas al régimen interior de cada Cámara.

Puede incluirse como cuarto nivel a la costumbre o práctica parlamentaria.

Dentro de este capítulo IV es conveniente hacer referencia a la interpretación de Derecho Parlamentario, que se define como la explicación o esclarecimiento de una disposición parlamentaria de acuerdo a la función constitucional de la asamblea deliberante en su carácter de poder.

Como criterios de interpretación tenemos los siguientes:

1. Equilibrio entre mayorías y minorías

2. Libertad de acción y salvaguarda de las prerrogativas

3. Lealtad al sistema

4. Oportunidad, congruencia de una ley con el sistema político constitucional.

En México las normas parlamentarias son interpretadas por los propios integrantes del cuerpo representativo mientras que esto en otros países como Francia y España son interpretadas por tribunales.

CAPITULO V

LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

5.1 LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO

Para iniciar el último capítulo del presente trabajo, es necesario señalar lo que debemos entender por función en sentido estricto. Función es aquella que comprende "las relaciones de interdependencia entre las instituciones y la relación que las instituciones y los modos de actividad y pensamiento mantienen con la estructura en cuya preservación concurren."⁴³

El parlamento tuvo como primera función la presupuestaria, que consistía principalmente en la asignación de recursos monetarios para el rey. Posteriormente, en el siglo XVIII sufrió transformaciones debido a que el soberano fue perdiendo poder político; el "derecho divino de los reyes" dejó de tener relevancia, surgiendo así dos funciones: la legislativa y la fiscalizadora.

En el sistema presidencial encontramos las siguientes funciones parlamentarias:

⁴³ BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, 1987, p. 67.

1. La función legislativa: La Constitución Norteamericana en su artículo I sección 1a. señala "que el Congreso está investido con todos los poderes legislativos que ella otorga."⁶⁶ En otros artículos se menciona la facultad de dictar leyes relativas a la elección de miembros del Congreso y del presidente y vicepresidente, la de aprobar la legislación de los territorios nacionales, la de dictar la legislación adecuada para hacer efectiva la prohibición de la esclavitud, las normas sobre ciudadanía, distribución de bancas de la Cámara de Representantes en proporción al censo y deuda pública, entre otras.

Dentro de ésta encontramos la siguiente función:

A. La función económico-financiera.- el Congreso está facultado para establecer y percibir contribuciones, derechos, impuestos, sisas, contribuciones sobre las rentas, establecer impuestos o derechos sobre las importaciones o exportaciones y para pagar las deudas. Esta tarea a su vez se subdivide en las siguientes funciones:

a) Función presupuestaria.- se refiere a que el Congreso debe crear impuestos y gastar pero con la limitación de que tenga por objetivo buscar el bienestar general y local. "Otra es que no puede ser usado para compeler la realización de actos que pertenecen a la fiscalización del Estado (local)."⁶⁷

El Presidente realiza el proyecto de presupuesto, contabilidad y gasto público lo somete a consideración del

⁶⁶ BIDEGAIN, Carlos María. *El Congreso de Estados Unidos de América*, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1950, p. 172.

⁶⁷ BIDEGAIN, Carlos María. *Ob. cit.*, p. 188.

Congreso, y este a su vez lo remite a una de sus comisiones para que lo estudie y compruebe que efectivamente se busca el bienestar general.

b) Función crediticia.- consiste en la facultad que tiene el Congreso de concertar empréstitos tomando en cuenta el crédito de los Estados Unidos, con el objeto de afrontar los gastos del gobierno, sean presentes o futuros.

c) Función monetaria.- el congreso es quien tiene "la facultad de acuñar monedas, regular su valor y el de las monedas extranjeras y fijar el patrón de pesos y medidas..."⁴⁴ Asimismo, le corresponde emitir billetes de crédito en la forma y con las calidades de la moneda, es decir, regula el comercio. No se trata de que el Congreso elabore la moneda, sino que autorice su emisión.

d) Función bancaria.- el Congreso tiene la facultad de autorizar la creación de un banco nacional y bancos en general, o sea, sucursales.

2. Las funciones de decisión política y de fiscalización institucional: Estas funciones a su vez están constituidas por las siguientes:

A. Función electoral.- "La Constitución atribuye al Congreso la función de contar los votos de los colegios electorales en la elección de presidente y vice y, subsidiariamente, atribuye a la Cámara de Representantes el derecho de elegir al presidente y al Senado el de elegir al vicepresidente, conforme a ciertas

⁴⁴ Ibídem., p. 212.

condiciones, cuando ninguno de los candidatos tenga la mayoría necesaria."⁴⁷

El Congreso es quien fija la fecha de elección del presidente y vicepresidente, la que debe ser la misma en todo el país.

Le corresponde también al Congreso Norteamericano proveer para el caso en que muera una de las personas elegibles por la Cámara de Representantes o por el Senado para el cargo de presidente o vicepresidente, respectivamente, en los casos en que le competa hacer esa elección.

B. Funciones de naturaleza judicial.-

a) El Juicio político.- Todos los funcionarios civiles, incluyendo al presidente y vicepresidente podrán ser removidos de sus funciones cuando cometan traición, cohecho y otros crímenes o delitos. La Cámara de Representantes tiene el poder exclusivo de acusar y el Senado el de juzgar las acusaciones.

El procedimiento del juicio político se inicia en la Cámara de Representantes siempre que se de ya sea un mensaje del presidente, personas, entidades privadas, por la legislativa de un Estado o territorio o a raíz de hechos que ya han sido verificados por una comisión investigadora. Posteriormente, la Cámara procede a ordenar una investigación, cuando ésta tiene reunidos los cargos, se presenta ante el Senado que sesionará inmediatamente el día hábil siguiente ordenando que comparezca el acusado personalmente o mediante apoderado.

⁴⁷ Ibídem., p. 352.

Este procedimiento con la primera etapa compuesta por el periodo de contestación, réplicas y contraréplicas y la segunda la comprenden la recepción de pruebas, alegatos y fallo del Senado (voto de 2/3 partes de sus miembros).

b) Reclamaciones contra el Estado y asuntos contenciosos.- A partir de 1946 se estableció que las reclamaciones inferiores a los 1,000 dólares que tuvieran como origen la acción u omisión negligente o errónea de funcionarios públicos serían resueltas por los jefes de cada repartición, quienes están obligados a pasar anualmente al Congreso un informe detallado de las reclamaciones.

Si estas son superiores, deberán ser presentadas a los tribunales de distrito correspondientes al lugar de residencia de la persona que demanda.

C. Funciones de fiscalización administrativa.- la función administrativa corresponde al Congreso, en virtud de que es definida como aquella que se encarga de dirigir, supervisar y fiscalizar las actividades de la administración a través de la ley.

El Congreso determina las actividades que deben ser emprendidas, las organizaciones que deben llevarlas a cabo, el número del personal, las reglas de procedimiento y sobre todo los fondos para la realización de éstas. Lo anterior se da cuando el Congreso estudia el presupuesto. Este es el momento en que dirige la administración pública debido a que pide que los funcionarios comparezcan a rendir el informe de sus actividades durante todo el ejercicio de su gestión.

Dependiendo del resultado, este autoriza créditos o los reduce en forma drástica.

La función esencial del parlamento en un sistema presidencial es la de colaborar con el ejecutivo, beneficiando al pueblo, ya que en ellos ha depositado la soberanía popular a través del sufragio.

Las funciones parlamentarias más comunes dentro del sistema del mismo nombre son:

1. Función de dirección política.- consiste en "determinar los grandes objetivos de la política nacional y seleccionar los instrumentos para alcanzarlos."^{7*} Esta compuesta por los siguientes tipos de dirección:

a) Dirección popular.- el cuerpo electoral, a través del voto, se pronuncia a favor de un programa político que contiene propuestas de dirección política. Esto opera en un gobierno bipartidista, pero en uno multipartidista se da una confrontación entre los diversos programas. Posteriormente, el programa es presentado ante las Cámaras para obtener la aprobación donde principia la dirección de gobierno.

b) Dirección de gobierno.- los grupos parlamentarios evalúan el programa a través del debate con el gobierno, éste señala al parlamento cuáles son las soluciones legislativas de dirección política, es decir, que pertenecen a su política.

Existen otros instrumentos de dirección política parlamentarios como son:

^{7*} MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, p. 261.

a. La resolución de la asamblea.- Consiste en especificar, aportar actualizaciones o rectificaciones parciales, pero no se pueden cambiar. Se lleva a cabo a través de las comisiones.

b. La moción.- A través de esta se delibera sobre un documento que incorpora una directriz del gobierno que integre o especifique los puntos particulares de su programa.

c. Comunicaciones del gobierno.- El gobierno hace sus declaraciones ante la comisión, después se discute y se da la réplica del ministro.

d. Moción de desconfianza.- Consiste en que el parlamento decreta el fin del gobierno y de la dirección que llevaba éste.

2. Función legislativa: Es aquella que "consiste en formular las reglas de Derecho generales e impersonales, es decir, reglas que se aplican a toda categoría de ciudadanos designándose forma abstracta por sus caracteres comunes."⁷¹ El parlamento es quien elabora las normas jurídicas escritas que dan origen a la Constitución o bien la integran o modifican, es por esta razón que se coloca por encima de los demás órganos del Estado, ya que su actividad queda delimitada por los principios básicos que establece.

La primera fase preparlamentaria comienza con la elaboración de la iniciativa, misma que la pueden llevar a cabo el gobierno, algún miembro de las Cámaras, el pueblo, entre otros.

Posteriormente, las presidencias de las Cámaras verifican que la iniciativa cumpla con las características formales:

⁷¹ MANZANARES, Henri. *Ob. cit.*, pp. 75-76.

redacción de artículos, firma de los electores que la proponen, si es el caso; en seguida, la incluyen en la orden del día asignándosela a alguna comisión.

Aquí es donde inicia el examen de fondo del proyecto. Si en este periodo se dan iniciativas incidentales (añaden, suprimen, modifican o sustituyen) se presentarán enmiendas. Todo esto es con el propósito de evitar posibles equivocaciones.

Más adelante se pasa al examen de la asamblea con aprobación de los artículos y votación final (que de ley consiste en votar a través del escrutinio secreto). Después, el presidente da el resultado. Si lo aprueba, el texto del proyecto de ley se envía en un documento que se denomina mensaje, ya sea a la otra Cámara o bien al gobierno. Esto tiene como propósito obtener una doble aprobación. Posteriormente el Jefe de Estado lo promulga y ordena que se publique en la "Gazzeta Ufficiale", dándosele el nombre de ley.

Si no es aprobado el proyecto, se dejarán pasar 6 meses después a la fecha en que fue rechazado para ser presentado nuevamente.

Todos estos pasos se dan en el procedimiento ordinario para aprobar proyectos de ley. La diferencia para aprobar una ley constitucional la encontramos en que en esta no se discuten los artículos y no existe la posibilidad de presentar enmiendas u órdenes del día.

3. Función de garantía constitucional: Tiene por objeto impedir que los órganos públicos y constitucionales, abarcando a aquellos que no tengan responsabilidad frente al parlamento,

hagan un ejercicio ilegal de sus poderes. El parlamento la lleva a cabo utilizando instrumentos de inspección como son: las interrogaciones, interpelaciones y encuestas entre otros mecanismos.

Esta función no está señalada en la ley a pesar de que opera en la práctica. El italiano Andrea Manzella dice que en forma indirecta la comprende el artículo I de la Constitución Italiana, en virtud de que "la soberanía pertenece al pueblo en toda su gama de ejercicio, es absurdo pensar que el parlamento, expresión orgánica del pueblo, es impotente para intervenir frente a desviaciones del parámetro constitucional."⁷²

La función de garantía constitucional no solo se manifiesta a través de la inspección, sino que también el órgano parlamentario puede constituirse como órgano judicial. El parlamento designa a una comisión de investigación para los juicios de acusación constitucional (ministro o presidente de la República).

4. Función de control: Consiste en la verificación que hace el parlamento de la actividad de un sujeto político, le exige responsabilidad por medio de la realización de preguntas escritas y estos contestan en forma oral. Tenemos los siguientes ejemplos de esta función parlamentaria que opera en un sistema parlamentario:

a) Aprobación del presupuesto.- el gobierno presenta un proyecto de iniciativa de ley. Este será quien asuma la

⁷² Ibidem., p. 344.

responsabilidad, cuya sanción sería la no aprobación. Henri Manzanares la considera también como una función y la denomina presupuestaria, ya que el parlamento da su consentimiento para establecer los impuestos, pero también controla la ejecución del presupuesto.

b) Decreto-ley.- el gobierno tiene la responsabilidad, su sanción en este caso podría ser la no conversión.

c) Ratificación de los tratados internacionales.- el gobierno tiene la responsabilidad, su sanción podrá ser la negación de la ratificación.

Otra forma de ejercer esta función es a través de la moción de desconfianza, figura que ha desaparecido para dar paso a la vigilancia y crítica de los actos del gobierno denominada "remoción por vía indirecta", es decir, consiste en la creación de un malestar en la opinión pública y en los partidos políticos.

5. Función de coordinación: Consiste en coordinar a las organizaciones constitucionales, como son las empresas privadas y públicas, los sindicatos entre otras por medio de programas. Esta función está compuesta por elementos de las cuatro funciones anteriores.

La función principal del parlamento en un sistema parlamentario es la de "reivindicar para el pueblo la titularidad del poder, consiguiendo que su detentador, el monarca, que lo ha recibido por herencia, por conquista, o por el ejercicio de un poder arbitrario, lo restituya aunque sea de un modo parcial a su

legítimo y originario dueño."⁷³

⁷³ BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Ob. cit.*, p. 84.

5.2 LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

En el sistema presidencial mexicano entendemos por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad.⁷⁴ Es decir; la función legislativa, la administrativa, la Jurisdiccional, la representativa, la de control y la financiera.

5.2.1 FUNCION LEGISLATIVA

La función legislativa es aquella que crea una situación jurídica general, impersonal y objetiva, como por ejemplo la ley o el reglamento, siendo estos actos legislativos que van a dar origen al derecho objetivo del Estado, que consiste en la expedición de normas que van a regular la conducta de los individuos y la organización político social. El Doctor Francisco Berlín Valenzuela la llama "creación de normas jurídicas". Esta es considerada como la principal, de ahí que identifiquen al parlamento con el poder legislativo.

El derecho que se encarga de regular esta función es el "derecho legislativo o parlamentario."⁷⁵

Principalmente el poder legislativo federal es el encargado de realizar los actos legislativos, pero también pueden realizarlos otros poderes. El acto típico legislativo es la ley.

⁷⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*, Edit. Porrúa, México, 1983, p. 558.

⁷⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Ob. cit.*, p. 566.

La función legislativa tiene dos ramas:

1) La constituyente.- se subdivide en la originaria y en la permanente.

2) La ordinaria.- el poder ejecutivo federal tiene la facultad de realizar ciertos actos legislativos.

Las características de los actos legislativos son las siguientes:

1) Es un acto abstracto e impersonal.

2) Es un acto general y permanente, crea ciertas situaciones jurídicas generales más no particulares.

3) Es un acto obligatorio.

4) El acto legislativo es imperativo, en virtud de que el Estado impone la obligación de someterse a la ley, de no cumplirla impondrá una sanción. Tenemos como actos legislativos los siguientes:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Leyes orgánicas.- regulan la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado, como por ejemplo la Ley Orgánica de las Secretarías o del Departamento del Distrito Federal.

c) Leyes reglamentarias.- son aquellas que desarrollan en detalle algún precepto constitucional, como por ejemplo, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

d) Las leyes ordinarias.- (art. 7. 31 frac. IV, 73 frac. VI y XXIV). "Son simplemente el resultado de una actividad

autorizada por la Constitución."⁷⁶

e) Los tratados que estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado (art. 133 Constitucional).

d) Los decretos (art. 70 Constitucional).

Tanto el ejecutivo como los partidos de oposición, pueden intervenir en forma indirecta en el proceso legislativo, a través del grupo de apoyo parlamentario. La Constitución da la facultad al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de iniciar leyes y decretos, según lo señala el artículo 71.

El artículo 72 se refiere a la facultad que tienen los diputados y senadores para la formación de leyes o decretos.

El artículo 73 señala las facultades del Congreso:

Frac. VI.- Legislar todo lo relativo al Distrito Federal.

Frac. X.- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, etcétera.

También se encuentra la facultad de expedir las leyes de trabajo de acuerdo al artículo 123 constitucional.

Frac. XIII.- Faculta al Congreso para dictar leyes bajo las cuales pueden declararse buenas o malas las presas de mar y tierra.

⁷⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1984, p. 301

Frac. XVI.- Faculta al Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, naturalización, etcétera.

Frac. XVII.- Lo faculta para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, uso y aprovechamiento de las aguas de Jurisdicción federal.

5.2.2 FUNCION REPRESENTATIVA

Conocida también como la función de integración pública de intereses, ya que las decisiones son tomadas del conjunto de intereses existentes.

Una característica importante de esta función es la garantía de que la minoría también participa en el debate independientemente de los resultados de la votación.

En México esta función es atribuida a los partidos políticos en forma constitucional, es decir, participan a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.

5.2.3 FUNCION DE CONTROL

"En los regimenes parlamentarios el retiro de la aprobación es la forma más drástica de acción del Parlamento sobre el gobierno."??

"En los regimenes presidenciales, dado que la permanencia del Ejecutivo no depende del Parlamento, los mecanismos de control son distintos: desde obstaculizar al Ejecutivo en esa parte de su programa que, exigiendo la forma legislativa, debe

?? BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Ob. cit.*, p. 78.

pasar el examen parlamentario, hasta cortar los fondos a los programas gubernativos." 74

Esta función se refiere a la colaboración entre instituciones, grupos de presión, etcétera, pero también abarca la participación de diversos órganos en forma directa en las actividades gubernamentales.

Podríamos señalar varios ejemplos de control parlamentario, pero solo me referiré a 3 que considero como los más importantes:

1) Aprobación de los ingresos y egresos para la realización de las actividades gubernamentales.

2) Discusión de los actos gubernamentales; de las acciones que lleva a cabo el gobierno.

3) Facultad para crear órganos o comisiones para la inspección e investigación de la actividad gubernamental.

Esta función se encuentra señalada en el artículo 73 constitucional en las siguientes fracciones:

VII. Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

VIII. Para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional.

XI. Para crear o supervisar empleos públicos de la Federación.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo.

74 Idem

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
SECRETARÍA DE GOBIERNO
79

XXVI. Para conceder licencia al presidente de la República para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo del presidente de la República.

La Cámara de Diputados tiene las siguientes funciones de control señaladas en el artículo 74 constitucional:

Frac. II. Vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Frac. IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

Las funciones de control de la Cámara de Senadores las encontramos en las siguientes fracciones del artículo 76 constitucional:

I. Analizar la política exterior realizada por el ejecutivo y aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas llevadas a cabo con la participación del ejecutivo.

II. Ratificar los nombramientos que lleve a cabo el ejecutivo de acuerdo a lo que la ley disponga.

III. Autorizar al ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país. Permitir el acceso de tropas extranjeras al territorio nacional por más de un mes.

IV. Dar su consentimiento para que el ejecutivo disponga de la Guardia Nacional.

5.2.4 FUNCION FINANCIERA

Es una característica del Estado de Derecho.

El parlamento vigila subsidios, gastos, recaudación de ingresos, inversiones, administración, la ejecución del presupuesto que realiza el gobierno, exigiéndole al ejecutivo responsabilidad. Con la observación de estos nos vamos a percatar de la trayectoria política de un gobierno.

Esta función es comprendida por el artículo 74 constitucional: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su Juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior..."⁷⁷

5.2.5 FUNCION JURISDICCIONAL

Existen varias funciones de tipo jurisdiccional pero la principal se refiere a que la asamblea legislativa conocerá de los delitos cometidos por algún miembro del parlamento o por los del gobierno. Esta función es comprendida por el artículo 74 constitucional: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

⁷⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Ob. cit., p. 175.

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

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los Juicios políticos que contra éstos se instauren."⁴⁴

Existen otros ejemplos de esta función como son:

1) Calificación de las elecciones

2) Examen de incompatibilidades de los miembros de la Cámara.

⁴⁴ Ibidem., p. 175.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En México afirmamos que existe solo un poder, el llamado Supremo Poder de la Federación y lo que se distribuye es el ejercicio del mismo en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial.

SEGUNDA. Existe un problema terminológico para establecer una denominación universal respecto a la "división de poderes". Los autores italianos utilizan esta expresión, mientras que en los países de Francia, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica lo conocen con la palabra "separación de poderes", a nuestro ver debería de hablarse de una distribución de funciones.

TERCERA. La idea de la "división de poderes" surgió con Aristóteles (384-322 a. C), mientras que la "separación de poderes" nació en Francia con la Ley del 16 y 24 de agosto de 1790. Por lo que concluimos que son dos conceptos distintos.

CUARTA. El sistema parlamentario se encuentra en crisis, toda vez, que se derrumba cuando es implantado sobre una estructura inadecuada. El único país en el cual ha sido posible que funcione es la Gran Bretaña.

QUINTA. Los países que tienen un sistema presidencial, se caracterizan por el gran poder político que se encuentra concentrado en la figura del titular del ejecutivo. En nuestro

país, a últimas fechas se han gestado cambios políticos en el Congreso de la Unión que representan una tendencia a restarle fuerza a la figura presidencial, adquiriendo el Congreso de la Unión el poderío político real que siempre debió de haber ostentado.

SEXTA. El término "Parlamento" comúnmente es identificado con: Congreso, Cortes, Dieta, Asamblea Legislativa y otras instituciones como el "Soviet", debido a que las funciones de estos no solo consisten en legislar, controlar y hacer política, sino que sus actividades de igual forma se encuentran encaminadas a la satisfacción de las necesidades sociales, culturales y económicas de un país.

SEPTIMA. El Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo deben de ser diferenciados. El primero, a nuestro ver, es el conjunto de normas que regulan la organización, privilegios, funcionamiento y funciones del poder legislativo (Parlamento, Congreso o Asamblea Legislativa), mientras que el segundo es el conjunto de normas jurídicas encaminadas a estudiar la ley, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, etcétera, independientemente del órgano que los crea.

OCTAVA. En las universidades debería de impartirse una materia denominada Derecho Parlamentario, en la cual se analizará la organización, privilegios, funcionamiento y facultades del Congreso, así como la técnica legislativa.

NOVENA. Las funciones que realiza ya sea un Parlamento o un Congreso deben ser denominadas parlamentarias y no legislativas, independientemente del sistema político que se posea, ya que ambos no solo legislan, sino realizan otras funciones como: la presupuestaria, la representativa, la de control y la jurisdiccional.

BIBLIOGRAFIA

BAEZ MARTINEZ, Antonio. "Derecho legislativo o Derecho parlamentario". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral*, Edit. Porrúa, México, 1980.

BERLIN VALENZUELA, Francisco y otros. "Las funciones parlamentarias en regimenes presidenciales y parlamentarios". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Teoría y Praxis Política-Electoral*, Edit. Porrúa, México, 1983.

BIDEGAIN, Carlos María. "Parlamento y Congreso, una perfecta sinonimia". *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Edit. La Ley, Buenos Aires, 1947.

BREWER-CARIAS, Allan R. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Edit. Jurídica Venezolana, Venezuela, 1985.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El valor actual del principio de división de poderes en Iberoamérica". *Memoria del III Congreso*

Iberoamericano de Derecho Constitucional, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

CARBALLO PAZOS, Mario. "Parlamentarismo, un sistema político de gobierno". *Senado Mexicano No. 11*, México, 1979.

CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Edit. Siglo Veintiuno, México, 1979.

CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.

CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM., México, 1980.

CHASTENET, Jacques. *El Parlamento de Inglaterra*, Edit. Argos, Argentina, 1947. (Trad. José María Quiroga Pla)

DUVERGER, Maurice. *Francia Parlamento o Presidencia*, Edit. Taurus Ediciones, Madrid, 1962.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Edit. Ariel, Barcelona, 1986.

FEIJOO DE VEGA, José-Ventura. "En torno a la crisis de los sistemas parlamentarios". *Revista Estudios de Deusto*, Universidad de Deusto, España, 1971.

FERNANDEZ DE LA MORA, Gonzálo. "La Crisis del Parlamentarismo".
Revista de Derecho Público No. 27, Chile, 1980.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana". *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. *El Parlamento Británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.

GARCIA BELAUNDE, Domingo. "Perfil del Parlamento Peruano". *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

GARCIA-GALLO, Alonso. *Manual de Historia del Derecho Español*, Edit. Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1979.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Edit. Alianza, Madrid, 1984.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Presidencialismo y Federalismo". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* No. 66, UNAM, México, 1989.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel y Arturo F. Zaldivar. "Proyectos de Parlamentarismo en México". *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX*, tomo VI, UNAM, México, 1988.

GUERRA, Eulalio G. "División de funciones. integración de estructuras". *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Edit. Tecnos, Madrid, 1960.

LA ROCHE, Humberto. "La reforma del Congreso de la República de Venezuela". *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

MALDONADO PEREDA, Juan. "Naturaleza Jurídica del Derecho Parlamentario". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987.

MANZANARES, Henri. "El régimen parlamentario en Europa Occidental". *Revista de Estudios Políticos* No. 171-172, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.

MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

MARTINEZ-ELIPE, León. "Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario". *I Jornadas del derecho parlamentario*, vol. II, Congreso de los diputados, Madrid, 1985.

MUNOZ F., Jorge. "El Parlamentarismo". *Revista del Colegio de Abogados* No. 76, Costa Rica, 1952.

ONATE LABORDE, Santiago. "Fuentes e interpretación del Derecho Parlamentario". *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Edit. Porrúa, México, 1987.

OROZCO HENRIQUEZ, Jesús J. "El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas reflexiones)*, UNAM, México, 1988.

OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. "Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España". *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*, UNAM, México, 1988.

QUINTERO, César. "El principio de la separación de poderes y su valor actual en Iberoamérica". *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

ROBERTS, G.K. "El Parlamento Británico en 1984". *Revista Estudios Políticos* No. 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

REVISTA CHILENA DE DERECHO, vol. 4, No. 1-6, "El Parlamento británico", Universidad Católica de Chile, Chile, 1979.

SANCHEZ AGESTA, Luis. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Edit. Porrúa, 1987.

SANCHEZ AGESTA, LUIS. *Principios de Teoría Política*, Edit. Nacional, Madrid, 1966.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Las Instituciones Políticas en la Historia Universal*, Edit. Bibliográfica Argentina, Argentina, 1958.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*, Edit. Porrúa, México, 1983.

STEFFANI, Winfried. "Posición y función de los Parlamentos". *Revista Universitas* No. 2, vol. XX, Edit. Revista mensual alemana, Alemania, 1982.

TAGLE ACHABVAL, Carlos. "El Derecho Parlamentario y el Juicio de las Elecciones de los Diputados de la Nación". *Jurisprudencia Argentina* No. 1957, Buenos Aires, 1964.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1984.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Fix-Fierro, Héctor, México, 1985.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, tomo D-H, Edit. Porrúa, México, 1987.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ESPASA, tomo 3, Edit. Espasa-Calpe, Madrid, 1979.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XXI OPCI-PENI, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1964.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, tomo XXIX, Edit. J. Espasa, Barcelona, 1920.