

00781



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

4  
200

**TEORIA GENERAL DEL GOBIERNO  
PARLAMENTARIO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN DE DIOS GUTIERREZ BAYLON

DIRECTOR DE TESIS: DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA



MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON  
LLA DE ORIGEN**



## **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.

por

Juan de Dios Gutiérrez Baylón

## Introducción

El siglo diecinueve estuvo dominado por los sentimientos de la democracia popular y vio los mayores cambios en el papel del Parlamento. Las revoluciones francesa y americana a finales del siglo dieciocho, adelantó los intereses del republicanismo, empero, en la Gran Bretaña, las presiones por una forma más democrática de gobierno se manifestó por una creciente extensión del derecho de voto, comenzando por la primer ley de reforma de 1832, que se extendió al presente siglo.

### La separación de poderes

La noción de imponer limitaciones externas a los órganos de gobierno mediante un sistema normativo, no ha sido enteramente exitosa. La separación de poderes implica una filosofía diferente, que supone una repartición del poder entre diferentes órganos con la esperanza de que cada uno rectificara los excesos de los otros.

Una teoría de la separación de poderes ha sido reconocida desde los tiempos de Aristóteles. Existen diferentes versiones de la separación de poderes. Por ejemplo, la doctrina clásica apoyada por Aristóteles, divide el poder de acuerdo a los intereses de clase. Esta versión de la separación de poderes se encuentra parcialmente reflejada en las instituciones parlamentarias. Sin embargo, la versión de mayor influencia en lo concerniente a la separación de poderes, es la propuesta por Montesquieu, que refiere los conflictos entre el rey y el parlamento del siglo diecisiete.

De acuerdo con Montesquieu, los poderes del gobierno pueden ser divididos en tres tipos: (1) el Poder Legislativo de pronunciamiento general de leyes, (2) el Poder Ejecutivo vinculado con la implementación y la entrada en vigor del Derecho, y (3) el Poder Judicial, vinculado con el arreglo de las controversias jurídicas. Si cualesquiera de dos, de los tres tipos de poder caen en las mismas manos, existe el riesgo de la tiranía. Sin embargo, ninguna rama de poder debe rebasar el territorio de otra. Esta es en consecuencia, una condición para el buen gobierno: cada tipo de gobierno debe ser ejercido por órganos separados, que guarden independencia de los otros.

## El Ejecutivo americano.

Los Estados Unidos han estado muy influenciados por esta versión de la separación de poderes. En los Estados Unidos, el Legislativo (Congreso) y el Ejecutivo (el Presidente) son enteramente distintos. Cada uno es elegido de manera separada, y ninguna persona puede pertenecer a ambos al mismo tiempo.

## Constituciones federales y unitarias.

Una constitución federal tiene ventajas evidentes, cuando un país es muy grande o cuando es culturalmente diverso. Puede tratarse de la necesidad de organizar un poder entre las entidades federativas, y uno central, sin por ello tener la voluntad de crear un centro que domine las áreas locales. Muchas constituciones operan con estas bases, especialmente las de México, Canadá y los Estados Unidos. Tales constituciones son llamadas constituciones federales, y el estado así creado se le llama Federación. Esto debe ser diferenciado de la desaparecida noción de "Confederación", como en Suiza. Aquí las entidades separadas pueden crear instituciones comunes para propósitos específicos.

Existen diferentes formas de Federación. Normalmente, la unidad central federal representa al país a nivel internacional, pero a nivel interno. Existen funciones compartidas para los dos niveles, en cuyo caso la constitución señalará que es lo que debe prevalecer. La constitución federal mexicana es un buen ejemplo de cómo se organiza una constitución federal.

## Nuestra propuesta: Parlamento Federal para México

Las instituciones de la Constitución mexicana se han desarrollado en siglos. Es difícil señalar cuál es el proyecto unívoco de nuestra Constitución. La Constitución que emergió en este siglo ha sido descrita como una Constitución "social", pues se trata de una Constitución que combina los elementos del federalismo, el republicanismo y el presidencialismo.

En los años recientes, ha habido una discusión sobre nuestro llamado a la democratización constitucional. Nuestro sistema político es alatamente centralizado. En nuestra opinión, el parlamentarismo federal es una de las soluciones para México.

El resumen corresponde al texto de la Tesis.  
DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA.



## I N D I C E

I. Introducción.....	6
II. El concepto eulogístico de Parlamento.....	9
III. Evolución histórica de la idea de Parlamento.....	15
a) Una idea persistente: del Estado al contrato.....	29
b) La parlamentofobia de Filadelfia.....	38
IV. División, confusión y colaboración de poderes. Implicaciones estructurales y funcionales de estos principios.....	47
a) La división.....	47
b) La colaboración .....	54
c) La confusión .....	65
V. Características generales del sistema parlamentario de gobierno.....	69.
VI. Clasificación metódica de las formas de Estado, formas de gobierno y sistemas o regímenes de gobierno .....	76
a) El sistema presidencial.....	91
b) El sistema de asamblea.....	104
c) El sistema parlamentario.....	115
VII. Diversos modelos de gobiernos parlamentarios en el Derecho comparado.....	124
VIII. Estructura y funcionamiento de un parlamento modelo.....	129
a) Estructura.....	130
b) Funcionamiento.....	152
IX. Los sistemas de control parlamentario.....	157

1. El sistema de control parlamentario.....	157
2 La secuela de destrucción del gabinete.....	160
a) El gobierno reconducido.....	160
b) La dimisión formal.....	161
c) La dimisión real.....	161
d) El gobierno derrotado.....	161
X. Algunas instituciones de cuño parlamentario y su impacto en otras formas de gobierno.....	164
a) El Consejo de Estado.....	164.
b) El Defensor del pueblo.....	166
c) La representación proporcional.....	174
d) Las declaratorias generales de inconstitucionalidad de las leyes.....	177
e) Algunos sistemas tutelares de intereses difusos...	180
XI. Nuestra propuesta: Parlamento Federal para México..	187.
Bibliografía.....	193

TEORIA GENERAL DEL GOBIERNO  
PARLAMENTARIO

I. INTRODUCCION.

El desarrollo constitucional del Estado contemporáneo puede ser visto como una reforma persistente. Desde que su abuelo el Estado latino dejó asentadas las bases de la constitucionalización del poder, se desencadenó sobre él una metamorfosis incontenible que lo ha llevado a rectificarse constantemente. Esta feroz autodestrucción del Leviathán se intensifica en la medida en que la racionalidad imbuye sus estructuras políticas y somete a discusión los principios fundantes del quehacer estatal. Pareciera que al igual que los grandes monstruos mitológicos, estuviera inerme ante un fatídico ser de naturaleza colectiva: las ideas.

Enfrentado a una nueva crisis, el Estado moderno sobrevive ante dos proclividades antitéticas. O bien volver al camino del exceso del poder mermando así la libertad de sus integrantes, o por el contrario, proscribir la autoridad, afectar el poder público, debilitar la vigencia del derecho y consecuentemente, fundar un Estado policrático haciendo así igual de imposible la convivencia social.

Ante tales disyuntivas, la escogitación política

toma nuevas directrices. La teoría constitucional de occidente se ha abocado al diseño de sistemas de control para neutralizar ambos excesos, empero, el desarrollo de una sociedad civil requiere de un factor adicional, consistente en la educación cívica de la comunidad, pues resultaría a todas luces ocioso emprender la transformación política de un pueblo, únicamente al través de medios formales. El verdadero motor del cambio en cualesquiera épocas o latitudes, es la revolución de las conciencias.

Pese a todos los lugares comunes que se suelen preferir en contra del vigor del Derecho Constitucional contemporáneo, lo cierto es que hoy, continúa siendo la herramienta más poderosa para el cambio en una sociedad. Sólo proscribiendo el rutinerismo constitucional es posible acceder con instituciones políticas fuertes a estadios superiores de democracia. El gobierno parlamentario es uno de tales estadios. Esta será la tesis rectora de las líneas que siguen. Se buscará demostrar en el ámbito del Derecho Público y de la Teoría General del Estado, las cualidades estructurales que el parlamentarismo ofrece y al propio tiempo, proclamar por su instauración en el orden constitucional mexicano.

A nuestro juicio, el sistema parlamentario es la pieza de toque para la consecución del preciado bien político que es la democracia, pues es el gobierno que con mayores atributos propende al logro de tal fin. No

afirmamos, -sería infantil hacerlo,- que la sola instauración formal de un régimen parlamentario de gobierno, disponga hacia la democracia a aquellas estructuras políticas dictatoriales que con tanta prodigalidad pueblan el orbe, empero, si creemos que coadyuva generosamente en dicha empresa.

Surge una vez más la hipótesis: en la actualidad los sistemas constitucionales más calificados por sus notables logros en lo referente a la participación ciudadana, al respeto de los derechos humanos o por sus órganos de tutela de sus respectivas leyes fundamentales, cuentan con regímenes parlamentarios (o de asamblea) para gobernarse. La anterior tesis se comprobará calándola con el examen comparativo de los órdenes jurídicos vigentes en el derecho comparado. La verificación se logrará al resaltar la casi irreductible relación entre el sistema de gobierno objeto de nuestro estudio y la presencia de las cualidades políticas previamente señaladas. Somos categóricos en el aserto central de esta Tesis: la mejor forma de gobierno existente en la actualidad es el parlamentario. Sirvan las siguientes líneas para demostrar esta aseveración.

Chapultepec, Ciudad de México a 10 de febrero de 1993.

## II. EL CONCEPTO EULOGISTICO DE PARLAMENTO.

El parlamentarismo es una tendencia político constitucional, cuyos antecedentes más directos se encuentran en las raíces mismas del racionalismo liberal europeo. Esta corriente ha sido a lo largo de los últimos cinco siglos, una de las justificaciones a veces no suficientemente discutida del Estado de Derecho contemporáneo. Como toda construcción ideológica, esconde en su naturaleza y filosofía, principios y hasta creencias que la más de las veces engañan al observador, quien, enclavado en su podio histórico es incapaz de criticar su sustentación teórica. Ello ha provocado que el Derecho Constitucional Comparado, se repliegue ante la fuerza de la tradición de un concepto, de su eclecticismo, o incluso de su vulgarización hasta degradarlo en un lugar común.

Es el parlamentarismo, el modelo occidental de la participación democrática, perfilado en diferentes instituciones constitucionales: Cámaras, congresos, asambleas o cualesquiera otras congregaciones de mandatarios de la voluntad general. De esta guisa, el Parlamento no sólo ha sido un sucedáneo legisferante de la democracia directa, sino que ha tomado un lugar más activo en la conducción política del Estado, se ha convertido en un órgano de gobierno que requiere un estudio pormenorizado.

En el lenguaje coloquial, la palabra 'Parlamento' ha adquirido la acepción extensiva de cualquier institución colegiada que legisla, sin que en tal noción se atienda a las cualidades políticas de dicho órgano. Es así como la voz 'Parlamento' ha tomado un carácter eulogístico (como la palabra 'democracia' en ciencia política), que le da una fuerza emotiva, capaz de predisponer favorablemente a los hombres que la pronuncian o escuchan. La más de las veces, la expresión 'Parlamento' puede hacer referencia a una corporación que poco o nada se relaciona con el concepto técnico de Parlamento, el cual privativamente forma parte de un esquema de gobierno determinado y que representa una de las formas políticas más acabadas en la actualidad: el sistema parlamentario de gobierno.

Sobre este punto Karl Loewenstein señala:

"la existencia de instituciones representativas o 'parlamentarias' en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno parlamentario."<sup>2</sup>

En sentido estricto - no eulogístico -, el Parlamento es el órgano de integración colectiva de carácter representativo y de funciones legisferantes, que ejerce control político y administrativo sobre los órganos ejecutivos, actuando siempre con preponderancia en las gestiones constitucionales, e inmerso en un sistema de gobierno parlamentario. Resulta intrascendente

---

<sup>2</sup> Teoría de la Constitución, Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, tercera reimpresión, España 1983, pág. 104.

el nombre específico con que se le llame. Incluso, la presencia misma del órgano parlamentario no produce indefectiblemente al sistema: "*En dépit de sa dénomination, ce n'est pas l'existence d'un parlement qui caractérise le régime parlementaire.*"<sup>3</sup> Así en Alemania Federal se le denomina Cámara Federal (*Bundestag*); en España son las Cortes Generales, en Francia l'*Assemblée nationale*<sup>4</sup>; en el Reino Unido de la Gran Bretaña, *Parliament*. En otro rubro se encuadra la Asamblea Federal suiza prevista por la Constitución confederal de 1874, la cual, aún cuando *grosso modo* opera bajo los mismos principios del gobierno parlamentario, merecerá un análisis particular como órgano protagónico de un régimen de gobierno diferente.

Dada la confusión apelativa que puede producir la pluralidad nominal del Parlamento, Maurice Duverger precisa:

"No todo régimen donde existe un Parlamento es un régimen parlamentario, como se podría creer."<sup>5</sup>

En el ámbito internacional, la voz '*Parlamento*', ha

---

<sup>3</sup> Marcel Prélot et Jean Bouloir. pág. 107.

<sup>4</sup> La Constitución francesa de 1946 fue para Vedel, la primera ocasión en que el parlamentarismo fue intentado en Francia: "*De ce fait, l'emploi du mot "Parlement" et l'inclusion de la seconde Assemblée dans le Parlement prirent valeur de symbole.*" VEDEL, Georges. Manuel élémentaire de droit constitutionnel. Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1946, p. 376.

<sup>5</sup> Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Traducción de Eliseo Aja et al. Editorial Ariel, primera reimpresión, México 1986, pág. 140.

sido adjudicado a organismos de integración regional que no corresponden típicamente a los parlamentos propios del derecho interno, pese a que en ocasiones sus funciones pudiesen ser semejantes,<sup>6</sup> tal es el caso del "Parlamento Europeo", creado al través de una convención internacional en el año de 1962, con el fin de servir como instituto de acuerdo para los miembros de la Comunidad Económica Europea. Pese al alto proceso de integración que la Europa de Maastricht ha logrado, el Parlamento de Estrasburgo continúa siendo un órgano de Derecho Internacional. Situación similar guarda el "Parlamento Latinoamericano" creado conforme al Tratado para su institucionalización, adoptado en Lima el 16 de noviembre de 1987.<sup>7</sup>

Especial problemática presenta el análisis semiótico de asambleas legisferantes, cuyas denominaciones no guardan relación filológica directa con la voz 'Parlamento'. Esta situación queda ejemplificada con el "Kuvëndi Popullore" de Albania; el "Narodno sebranie" de Bulgaria; el "Snémovna Lidu" en la antigua República de

---

<sup>6</sup> "L'examen des relations entre le Conseil et le Parlement, telles qu'elles résultent de l'application des textes existants et de la pratique actuellement en vigueur, fait apparaître un développement de la Communauté qui, sans modifier formellement la nature constitutionnelle des institutions, leur donne un rôle qui tend à se rapprocher de celui des institutions des démocraties parlementaires modernes, sans pour autant y parvenir." PASETTI BOMBARDELLA, Francesco. "Le Parlement face au Conseil", dans Le Parlement européen, Collection Etudes européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, Belgique 1988, p. 51.

<sup>7</sup> D.O. 10 de marzo de 1988.

Checoslovaquia; el "Folketing" en Dinamarca; el "Riksdag" en Finlandia; el "Boulé" en Grecia, etcétera. En todos estos casos y otros más, únicamente la naturaleza orgánica y estructural de la institución nos hará determinar sus calidades parlamentarias.

El estudio semántico del concepto Parlamento es una cuestión de suyo distinta del estudio lingüístico de la voz 'Parlamento'. Rebase a nuestras intenciones realizar una investigación de metalenguaje de esta palabra, nuestro objetivo es desglosar sus alcances en el discurso jurídico.

Dentro de la doctrina constitucional sajona, el Parlamento es concebido como una institución legisferante y accesoriamente política.<sup>8</sup>

El profesor Carl Schmitt critica el sentido equívoco con el cual es utilizada la expresión 'Parlamento', atribuyéndoselo a su sublimación semántica y consecuentemente eulogística

"El empleo de la palabra 'Parlamento' se explica por haberse convertido en modelo y esquema ideal de situaciones constitucionales inglesas, con el Parlamento inglés como centro. Pero, por lo demás, pueden advertirse, a pesar del modelo común, los mayores contrastes. Se presentan características diversas como la nota decisiva del 'parlamentarismo' y cuando una regulación de la ley constitucional habla con cualesquiera palabras de la dependencia del

---

<sup>8</sup> "The supreme legislative assembly of Great Britain and Ireland, consisting of the king or queen and the three estates of the realm, viz., the lords spirituals, the lords temporal, and the commons. I Bl. Comm. 153." BLACK'S DICTIONARY, Revised Fourth Edition, West Publishing, Co., St. Paul Minn. 1968, p. 1272.

Gobierno respecto al Parlamento, de 'responsabilidad' o 'confianza', estas palabras tienen un sentido por completo distinto en los diversos países y épocas."<sup>9</sup>

De manera taxativa pretendemos utilizar la palabra '*Parlamento*', para ensamblarla en un marco teórico propio del régimen parlamentario, atendiendo a su expresión unívoca previamente definida.

---

<sup>9</sup> Teoría de la Constitución. Editora Nacional, México 1981, pp. 352 y 353.

### III. EVOLUCION HISTORICA DE LA IDEA DE PARLAMENTO.

El Parlamento es una de las construcciones culturales más añejas y de mayor complejidad en el Derecho Constitucional. Sus antecedentes enclavados en los albores de la Edad Media, han sido objeto de enconados debates sobre la titularidad nacional de sus promotores. Se afirma que en la época de los merovingios, el rey francés solía hacerse asesorar de un grupo de notables, quienes coadyuvaban de manera indirecta en la conducción de la cosa pública. El profesor alemán Ekkehart Stein sostiene que las Cortes españolas del siglo XII constituyen un antecedente aceptable de nuestra institución,<sup>10</sup> empero, no precisa en cual de los reinos o de las comunidades autónomas se pudo generar ese proceso. Por su parte, el profesor español Anselmo Carretero y Jiménez afirma que en el Reino de León se elaboró en el año 1188, una declaración digna de ser considerada una "carta magna leonesa", con la cual surgen las cortes de León y por ende el parlamentarismo. En opinión de Carretero, el monarca leonés Alfonso IX fue compelido a realizar una declaración estatal que protegiera a sus súbditos contra los desafueros de las clases dominantes. Es posible según este historiador, distinguir dicho

---

<sup>10</sup> Cfr. Derecho Político, editorial Aguilar, traducción de Fernando Sainz Moreno. España 1973, p. 21.

documento constitucional de la Carta Magna inglesa de 1215, en la que la primera tuvo una vida efímera en los reinos leonés y castellano, mientras que la sajona marca "el comienzo de una ininterrumpida marcha histórica hacia la democracia parlamentaria, la democracia constitucional."<sup>11</sup>

Es importante destacar los antecedentes ibéricos de nuestra institución, toda vez que nos permite visualizar las posibilidades de éxito que traería la implantación de un régimen parlamentario en un país como México, en el seno de una tradición jurídica continuada, la cual nos ha permitido desarrollar con provecho otras figuras jurídicas, como hemos afirmado en otras investigaciones.  
12

Por lo que se refiere a la génesis británica del Parlamento, resultan prolijos los antecedentes probables. Dentro de la fase prenормanda de Inglaterra existió la figura del *Witan*, cuya naturaleza no era legislativa ni mantenía control político sobre los actos del rey, de esta suerte los investigadores del derecho antiguo británico, han descartado su carácter de antecedente parlamentario.<sup>13</sup> En sentido contrario se pronuncia el

---

<sup>11</sup> Los Pueblos de España. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980, p. 28.

<sup>12</sup> GUTIERREZ BAYLON, Juan de Dios. La Formación del Juicio de Amparo en la Nueva España. Tesis profesional. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985, p. 29.

<sup>13</sup> Cfr. MACAULAY TREVILYAN, George. Historia Política de Inglaterra. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 1984, p. 80

profesor Oscar Rabasa al afirmar:

"El poder soberano lo ejercía el rey, asistido de su Gran Consejo, llamado Witan, que estaba compuesto por hombres sabios (wisemen), instituciones de las que se derivaron más tarde el Parlamento, el Gabinete y los tribunales judiciales."<sup>14</sup>

Al margen de esta discusión, la fórmula parlamentaria no debe ser confundida con las asambleas o consejos auxiliares o asesores, que plagaron a las monarquías europeas durante la alta edad media, ejemplo típico de lo cual fue el consejo sajón (*Privy Council*). Un criterio útil en la búsqueda del órgano parlamentario en la historia, es la de destacar si tal instituto contaba con dos elementos a saber:

1) Que gozara con algún tipo de representación política, ya sea popular, foral, paritaria o cualquier otra, y

2) Que poseyera instrumentos jurídicos eficaces para controlar de alguna forma el desempeño del rey o de su sucedáneo político. Los grupos assembleísticos en torno al gobernante en turno - principalmente monarca -, que operan fundamentalmente por cooptación política, se les conoce convencionalmente como "parlamentos desde arriba", sin que el vocablo 'Parlamento' este utilizado en su rigor técnico.

Para indagar los antecedentes del régimen de gobierno que nos ocupa, es necesario tener en

---

<sup>14</sup> El Derecho Angloamericano, editorial Porrúa, segunda edición, México 1982, p. 70.

consideración que la voz inglesa '*parliament*' es un derivado del verbo arcaico "parler", cuya estructura filológica deja al descubierto su ascendiente de cuño francés. Este aspecto es de notable importancia, pues visto como un galicismo es factible colegir que la conformación del Parlamento se debe a la influencia del derecho romano en la Britania, al través de la invasión normanda realizada por Guillermo el Conquistador hacia el año 1066 tras la famosa batalla de *Hastings*. A nuestro juicio, en estricto rigor histórico es más lógico inferir la antecedencia del Parlamento del Senado romano, que del arcaico y servil *Witan* sajón. Con base en este argumento de carácter etimológico, el profesor Reinhold Zippelius considera que el parlamentarismo francés hace referencia desde el siglo XIII, al desarrollo de los sistemas de revisión judicial más que a procesos de tipo legislativo. En efecto, cuando se habla del "*Parlement du Roi*", se trata del Tribunal del Rey en París.<sup>15</sup>

Con la Carta Magna de 1215 se da uno de los primeros estadios del parlamentarismo británico, con ella los diversos estamentos signantes se arrogaron la facultad de aprobar impuestos. Esta asamblea en creciente evolución de su autoridad fue llamada a la postre *parliament*.

Ekkehart Stein pretende explicar el nacimiento del Parlamento, aunado a los orígenes de la ficción de la

---

<sup>15</sup> Teoría General del Estado. Traducción de Héctor Fix Fierro, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985, p. 414.

representación política de una manera muy simple. En opinión de este autor, desde el año 1213, el rey convocaba con periodicidad a los nobles con el fin de obtener su autorización para modificar la tributación regional. Dichas reuniones se desarrollaban habitualmente en la Abadía de Westminster, lugar donde el rey se encontraba con sus lores. Dada la gran distancia que podía mediar entre el lugar de origen de los convocados respecto del sitio de reunión, éstos solían designar representantes con capacidades decisorias.<sup>16</sup>

El Parlamento surgido de la Carta Magna era conocido en sus orígenes como "*Magnum Concilium*" o Consejo Común del Reino. Su integración mediante pares laicos y eclesiásticos de alguna manera correspondía a la posterior Cámara de los Lores, de ahí la afirmación de Stein en cuanto a la prelación histórica de esta Cámara. El 20 de enero de 1265 fueron convocados por primera vez dos caballeros de cada condado. Desde el punto de vista de André Hauriou esta fecha puede ser considerada como el origen del Parlamento británico. El ideólogo del movimiento fue el francés Simón de Montfort. Hauriou precisa:

"El procedimiento se hizo definitivo a partir de 1295, fecha en que Eduardo I convocó la primera asamblea, conocida en los anales ingleses con el nombre de 'parlamento modelo'."<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Cfr. Op. cit., p. 22.

<sup>17</sup> Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Traducción de J.A. González Casanova. Editorial Ariel,

En este mismo año (1295), fueron convocados a integrar el Parlamento los miembros de la pequeña nobleza del campo (*gentry*) y de las ciudades (*boroughs*), quienes paulatinamente comenzaron a rivalizar con la ya existente Cámara de los Lores. Tras la fusión de los *gentry* y los *boroughs* nace una nueva fuerza en el seno del Parlamento medieval británico: los *commons*. Este fue el proceso que generó desde el siglo XIV dos segmentos assembleísticos distintos, la Cámara Baja (*House of Commons*) y la Cámara Alta (*House of Lords*).<sup>18</sup>

Tras esta conjunción, la expresión *Parliament* dejó de hacer referencia exclusiva a la Cámara Alta, para involucrar semánticamente a su colegisladora. Se propagó en el ámbito político de la época, que los lores y los *commons* no gestionaban asuntos propios o de sus electores o mandantes tales como terratenientes o comerciantes, sino que en conjunto actuaban en nombre de todos los ciudadanos y con el fin de proteger intereses y derechos comunes y más tarde nacionales. "El Parlamento se convirtió en el órgano representativo de la totalidad del Estado."<sup>19</sup>

Es verdaderamente sorprendente el proceso de adaptación e integración de ambas cámaras en una sola. No olvidemos que ellas tenían un carácter típicamente

---

España 1980, p. 255.

<sup>18</sup> Cfr. ZIPPELIUS, Op.cit., p. 415.

<sup>19</sup> STEIN, Op. cit., p. 22.0

estamentario de cariz feudal. En nuestra opinión, es esta la principal diferencia entre la evolución parlamentaria insular y continental, pues mientras los británicos con este esquema de suyo modernizador forjaron un órgano unitario y homogéneo, capaz de tomar decisiones rápidas y con imperio en nombre de toda la comunidad, así como de controlar con eficacia la conducta política y administrativa del gobernante, el resto de Europa se seguirá gobernando hasta bien entrado el Renacimiento por asambleas arcaicas y estamentales, como los Estados Generales de Francia. Mientras el Reino Unido abjuró del sistema corporativo de representación política desde la Baja Edad Media gracias al Parlamento. La Francia liberal de tres siglos después, sólo pudo despojarse de los Estados Generales con el uso de la guillotina.

Es esta la razón, a veces no enteramente comprendida, por la que algunos de los esquemas preparlamentarios no se desarrollaron como en el caso ya citado de las Cortes españolas o del Parlamento francés. En dichas naciones, al verse interrumpida la evolución de su Parlamento autóctono, ya sea por falta de autonomía frente al gobernante como en el caso hispano, ya por falta de integración estamental como en la experiencia francesa, terminado el período feudal todos los europeos tuvieron que importar el modelo británico como si se tratara de una institución exótica y desconocida.

Nuestra crítica a los Estados Generales franceses,

no pretende minimizar el efecto positivo que estos ejercieron en la ulterior adopción del parlamentarismo moderno. Desde 1468 siendo rey Luis XI, se comenzaron a elaborar los conocidos cuadernos *Cahiers de doléances*, en donde los electores dictaban a los diputados los problemas que debían tratar en asamblea. Es evidente que gran parte de la teoría política parlamentaria posterior, estuvo influenciada por la consigna de este sistema.

El Parlamento británico desde el siglo XII fue arrogándose la función legisferante, dejando en manos del monarca la función meramente sancionadora. Las causas de este fenómeno están estrechamente vinculadas con el pristino carácter estamental que las cámaras habían tenido, siendo uno de sus puntos neurálgicos negociar la tributación de cada grupo. Con el advenimiento del Parlamento unificado, éste comenzó a redactar leyes fundamentalmente de tipo fiscal, cuyos ámbitos competenciales se extendían por toda la nación por las razones ya explicadas. No se requerirá mucho tiempo ni imaginación, para que este órgano representativo experimente una metamorfosis radical para compartir la soberanía con su majestad real. De esta guisa, no se consideraba válido ningún impuesto que no hubiese sido sancionado por el Parlamento, este principio fue consolidado por la *confirmatio* de 1297 y mediante el Estatuto de 1314. Durante un muy largo período, el monarca inglés en tanto miembro del Parlamento conservó

la facultad de vetar las leyes expedidas por este, siendo en el año 1707 la última vez que dicha atribución fue ejercida por la Reina Ana, al vetar la *Scotch Militia Act*.

La evolución y crecimiento de facultades del Parlamento siguen en aumento. Para el año 1322, el rey Eduardo II expide un estatuto según el cual todos los asuntos atañedores al pueblo deben ser discutidos y votados por el Parlamento, mediante promulgación del rey. Un adelanto notable se realizó hacia el año 1462, consistente en que desde entonces los parlamentarios se hacen a la tarea de redactar *motu proprio* los diferentes proyectos de ley *bills*. En esta época el veto monárquico tiende al desuso, y ya se considera ley obligatoria aquello que el Parlamento válidamente apruebe.

El desarrollo del parlamentarismo ha sido descrito de la siguiente manera:

"El nombre Parliamentum - 'sitio para charlar, tertulia', como lo tradujo Carlyle, 'plática' o 'discusión', como más correctamente podría traducirse fue por primera vez aplicado en el reinado de Enrique III a las asambleas puramente feudales de los magnates (*tenants-in-chief*) que se reunían con los otros miembros de la curia regia. El nombre 'parlamento' no llevaba aún consigo la idea de elección o representación, ni implicaba necesariamente una asamblea legislativa ni que votara impuestos. Era simplemente la curia regia, cuando los barones y servidores del rey se reunían para 'hablar', para discutir la alta política exterior o interior, las peticiones, quejas, medios y arbitrios, nuevas formas de reales órdenes, y para llevar a cabo procesos de estado. No era más legislativa que administrativa, ni más financiera que

judicial."<sup>20</sup>

La modernización de la estructura parlamentaria transcurrió entre grandes y graves viscosidades. El fin de la preponderancia monárquica y el principio de la dictadura de la asamblea parlamentaria quedó plasmada en el teatro isabelino.<sup>21</sup> A partir de este momento la teoría del régimen parlamentario cambiaría fatalmente.

La ruptura de la sociedad estamentaria comenzó a realizarse bajo el reinado de los Tudor, estamos ya en la salida de la Edad Media. No sin razón Macaulay Trevelyan afirma: "El único poder lo bastante fuerte para efectuar una revolución social de tal extensión y gravedad era el poder del estado nacional."<sup>22</sup>

El desarrollo del parlamentarismo británico le debe mucho al cisma religioso acaecido durante el reinado de Enrique VIII. En efecto, tras la ruptura entre el Estado y la Iglesia, el Parlamento fue fortalecido para que actuara como un protagonista capaz de moderar a todos los

<sup>20</sup> MACAULAY TREVELYAN, G. Op.cit., p. 141.

<sup>21</sup> En la Tercera Parte del Rey Enrique VI, William Shakespeare asienta uno de los pasajes más desafortunados de la historia parlamentaria inglesa, que culminó con la abdicación, interdicción por demencia y asesinato del rey:

"Warwick- The bloody parliament  
shall this be call'd, Unless  
Plantagenet, Duke of York, be king,  
And bashful Henry deposed, whose  
cowardice  
Hath made us by-words to our  
enemies." \*

\* The Complete Works of William Shakespeare, King Henry VI. Third Part. Avenel Books, New York, 1975, p. 592.

<sup>22</sup> MACAULAY TREVELYAN, G. Op.cit., p. 189.

sectores de la población, incluyendo claro el aspecto religioso, esto como ya hemos afirmado en líneas anteriores hizo diferente su trayectoria respecto de las cortes medievales de España y Francia.

Las características actuales del Parlamento británico se dejan dibujar desde el siglo XVII en los albores de la "Gloriosa Revolución". Desde que las casa de los Estuardos ascendió al poder, la tendencia fue hacia el absolutismo pero con el valladar del Parlamento, frustrando así los intentos de Jacobo I y Carlos I. A este último le fue arrancada en el año de 1628, la conocida *Petition of Rights*, bajo la promesa de volver al respeto de los antiguos fueros. La tensión permanente entre el monarca y el Parlamento acarrió la disolución del último hacia el año 1629, situación que perduró hasta 1640, año en el que fue convocado el "Parlamento Largo".

La ejecución de Carlos I es el antecedente de la erección de la *Commonwealth*, figura similar a la República, con características agudas de dictadura. Esta perversión gubernamental produjo la supremacía indiscutible del Parlamento en el periodo conocido justamente como "Parlamento Largo" en 1649.

Correspondió a Carlos II restaurar la tradición monárquica inglesa, menguando a nuestro juicio lamentablemente la fuerza política del Parlamento.

A la fase que sobreviene a estos hechos, el profesor André Hauriou la ha llamado "el despertar del Parlamento

en la Gran Bretaña,"<sup>23</sup> lo que a nuestro juicio es una afirmación correcta. Estamos en las vísperas de la "Gloriosa Revolución" de 1688.

Jacobo II sucede a Carlos II en el poder, con la intención de continuar el absolutismo de los Estuardos. Sin el derramamiento de una sola gota de sangre es depuesto por el príncipe de Orange, más tarde Guillermo III, lo que fue el detonante de la Revolución de 1688. En opinión de Hauriou esta sustitución política implicó "la vuelta al régimen representativo."<sup>24</sup>

"Su gloria no consistió en ningún hecho de armas, en actos señalados de heroísmo por parte de los ingleses, ni en el hecho de que toda una nación demostrara ser más fuerte que un rey atolondrado. La verdadera gloria de la revolución inglesa estuvo en el hecho de que no hubo sangre, de que no hubo guerra civil, ni matanzas, ni proscripciones y, sobre todo, que se logró un Arreglo voluntario de las diferencias religiosas y políticas que tanto tiempo y tan fieramente habían separado a hombres y partidos."<sup>25</sup>

Para Carl Schmitt esta fase es el inicio del desarrollo del parlamentarismo, toda vez que Guillermo III conformó su Gabinete con aquellos de sus partidarios que lo ayudaron a la toma del poder. Empero, "sólo en 1695 coincide por completo el Gabinete de partido con la mayoría parlamentaria."<sup>26</sup>

Por su parte, el profesor Stein refiriéndose a la misma fecha afirma: "Desde entonces, la supremacía del

23 Op. cit., p. 259.

24 Ibidem.

25 MACAULAY TREVELYAN, G. Op.cit., p. 336.

26 Teoría de la Constitución, Op. cit., p. 371.

Parlamento es un principio constitucional indiscutido."<sup>27</sup>

El ascenso al poder del príncipe de Orange, supone la suscripción con el Parlamento de "una carta, la famosa *Bill of Rights*, signada el 13 de febrero de 1689, según este documento el monarca pierde el veto sobre las acciones parlamentarias, proclividad que había aumentado con Enrique VIII. Más tarde, el 12 de junio de 1701, estas limitaciones parlamentarias se asentaron en el Acta de Establecimiento. El ideólogo de esta nueva etapa constitucional fue el celeberrimo John Locke, autor de los *Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil*.

La solidificación del Gabinete, nueva fase del parlamentarismo, se realizó en la primera mitad del siglo XVIII cuando Jorge I cedió gran parte de sus facultades políticas a su Primer ministro. (La verdadera razón de esta concesión era que el rey Jorge no hablaba una palabra de inglés, y por tanto temía al ridículo frente al Parlamento). La primer administración ministerial que gozó de las nuevas prerrogativas fue la de Robert Walpole, quien pese a todo terminó por dimitir en el año 1742, con lo que quedó evidenciada la gran fuerza del Parlamento. La política de la Corona ante este hecho fue la de formar el cuadro del Gabinete con personas apoyadas

---

<sup>27</sup> Derecho Político, Op.cit., p. 23. La supremacía parlamentaria a la que alude Stein, tiene algunas excepciones que subsisten: a) La soberanía real, y b) la elusión de un período similar al conocido como "Parlamento Largo", merced a la preponderancia de la asamblea. (N. del A.).

por la Cámara Baja.

Dado que era el propio Parlamento quien de hecho nombraba al Gabinete, aquél conservaba sin lugar a dudas la facultad de censurarlo y por ende disolverlo al momento que lo considerase prudente. Empero, un nuevo instrumento de carácter inverso surge en el año de 1874, cuando William Pitt a la sazón Primer ministro, propuso al rey la disolución de la Cámara Baja, en la inteligencia de que la ciudadanía en su calidad de votantes, habrían de inclinar la balanza política a favor de aquel que considerasen que actuaba con la razón. El Parlamento moderno había nacido.

**A) UNA IDEA PERSISTENTE: DEL ESTADO AL CONTRATO.**

En la teoría del derecho sajona contexto formativo del Parlamento, el Estado (en algunos casos equiparable al concepto de *Commonwealth*), puede ser visto como un contrato. Esta es la razón por la cual los fundadores de la teoría política británica hablaban persistentemente de un contrato, como nota distintiva de los orígenes de la Comunidad. Hobbes y Locke no estaban errados al ver una convención jurídica como antecedente de la *Commonwealth*, pues a la llegada de Guillermo el Conquistador en el año 1066, la actitud del normando fue la de unificar los sistemas jurídicos locales, respetándolos en sus características pero imponiendo un sistema de apelaciones que los integrara a todos. Así, al dejar intacto al "derecho común" de cada villa, dio fuerza al "*Common Law*" del naciente reino. Estas eran las estipulaciones del contrato estatal.

El arqueólogo del derecho británico, Henry Maine, sentenció el criterio netamente contractualista:

"...podemos afirmar que el movimiento de las sociedades progresivas ha sido, hasta aquí un movimiento del status al contrato."<sup>28</sup>

No es falso, la *Commonwealth* - que es la concepción del Estado sajón -, supone la diversidad política e

---

<sup>28</sup> El Derecho Antiguo. Traducción de Pastora de la Peña, editorial Extemporáneos, primera edición en castellano, México 1980, p. 102.

incluso la autarquía constitucional, pero incidiendo en el Estatuto de Westminster como punto recurrente, esto es un contrato.

El contractualismo británico más que una ideología ha sido un método de explicación teórica del Estado y del Derecho. Concepción de notable superioridad respecto de ulteriores escuelas continentales europeas que intentaron imitarle y que se ostentaron como autores de esta doctrina.

Kelsen explica el contractualismo estatal:

"According to this doctrine, men abandoned the state of nature as a state where no positive law was established because of its complete lack of security. They abandoned it by concluding a contract with the main purpose of protecting each member of the community by providing for a collective reaction against any violation of vital interests. In other words, the purpose of this contract was to establish collective security."<sup>29</sup>

El Estado hobbesiano es una construcción eminentemente jurídica, dada su naturaleza contractual. Dentro de este contexto, el Parlamento es la representación de los signantes del contrato jurídico y político. En los *Elementos de Derecho*, este filósofo asienta la teoría política del Parlamento. El argumento central consiste en la posibilidad de este órgano de permanecer incólume ante los embates de la guerra civil o

---

<sup>29</sup> KELSEN, Hans. *Collective Security under International Law*. Naval War College. Newport. Rhode Island. United States Government. Printing Office. Washington, 1957 p. 3.

de la inestabilidad política.<sup>30</sup>

Bien podría argumentarse, que el postulado de Hobbes se reduce a apologetizar la existencia de las cámaras o asambleas concejiles que tanto criticamos en la primera parte de esta Tesis. Empero, sería inconveniente pasar inadvertida la parte del discurso que se refiere al control político que Hobbes les confiere a estas asambleas.

Autor congruente en todo su pensamiento, Thomas Hobbes critica acremente la posibilidad de escindir el poder en el seno de la función estatal. Esta consideración es especialmente importante, pues como demostraremos en capítulos posteriores, repugna al régimen parlamentario la aplicación exacta del principio de división de poderes. En el *Leviathán*, nuestro autor enseña:

"Existe una sexta doctrina directa y llanamente contraria a la esencia de un Estado: según ella el soberano poder puede ser dividido. Ahora bien, dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro."<sup>31</sup>

El contractualismo tiene mucho que ver con las ficciones de la epistemología renacentista. Así, si los grandes investigadores de la física teórica consideraron

<sup>30</sup> Cfr. *The Elements of Law*. Cambridge at the University Press, Part II, Chapter V, p.p. 112 and 113, England, 1928.

<sup>31</sup> *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Traducción de Manuel Sánchez Sarto. Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, Parte II, Del Estado, Capítulo 29, México 1980, p. 267.

que era posible enunciar principios o leyes universales en las ciencias exactas, mediante la reconstrucción artificial y continuada en un laboratorio de los hechos que ocurren en la naturaleza, los autores de la ciencia política dijeron otro tanto. En efecto, si el pacto o contrato originario de la sociedad era una verdad científica, entonces también era posible su cabal reconstrucción en un laboratorio político (cámara, parlamento), donde la expresión de la sociedad se manifestara libre, como había sucedido con los fundadores de ésta al principio de los tiempos culturales. La extrapolación era sencilla: lo que epistemológicamente fue aceptable para Sir Isaac Newton, podría serlo también para Thomas Hobbes y John Locke. Basados en este razonamiento, hablemos ahora de la "Gloriosa Revolución" de 1688.

Ya hemos afirmado que el carácter glorioso de esta gesta no se fundó en una acción bélica o en la fuerza de su estallido, por el contrario, fue gloriosa por el pacifismo constitucional del cual se derivó la transformación de un Inglaterra medieval a los orígenes de un Imperio renacentista.

La Revolución de 1688 rivaliza con ventaja de cien años con la Revolución francesa de 1789, en rigor ésta no es más que la repetidora y difusora universal de aquélla. Demostrémoslo: el liberalismo, doctrina de suyo crítica y renovadora, es fundamentalmente una teoría insular, su

vulgarización fue de los galos; Locke crea y explica la división de funciones del poder público, Montesquieu la trivializa; Hobbes y el mismo Locke teoretizan la naturaleza contractual del Estado y del Derecho, Rousseau y Proudhon la repiten libremente; Inglaterra evoluciona su Parlamento, Francia abjura de los Estados Generales e incorpora como una institución extraña el parlamentarismo moderno bajo la Constitución del 4 de junio de 1814, por iniciativa de Luis XVIII.

El desarrollo del Estado constitucional se lo debemos a la "Gloriosa Revolución", por lo que el verdadero ideólogo del actual Estado de Derecho es John Locke, y por ende, la verdadera puerta hacia la democracia moderna está en el gobierno parlamentario.

Sobre este punto el constitucionalista británico K.C. Wheare, explica:

"Indeed a consequence of the Revolution of 1688 was the development of the complete supremacy or sovereignty of parliament, as a matter of Law, in the English system of government."<sup>32</sup>

La filosofía de John Locke es una combinación de problemas lógicos propios del siglo XVII. Sin radicalizarse, fue el defensor de la Revolución de 1688 y agudizó muchos de los problemas de la ideología liberal. Con el derecho de propiedad como trasunto, Locke fundamenta un sistema político que perdura hasta nuestros

---

<sup>32</sup> Modern Constitutions. Oxford University Press, second impression, London 1952, pp. 14-15.

días, y que sigue explicando el funcionamiento de nuestras instituciones constitucionales, aún en países como México, donde sus posturas nos llegan tardías y tamizadas por la Revolución francesa. Por ejemplo, el gobierno es entendido por Locke como un mandatario de la sociedad, concepto que nos llega indirectamente por Rousseau. Sin embargo, esta fatídica condena recayó sobre casi todos los coetáneos de la Gloriosa Revolución. En mucho, los latinos conocimos primero a Laplace que a Newton. En el ámbito académico a no dudarlo, la fama de Montesquieu recorre los tratados de teoría política, de derecho constitucional e incluso de educación elemental sin dejar ningún espacio para el bueno de Locke.

Para nuestro autor - contra lo que se piensa -, la división de funciones mediante poderes ejecutivo, federativo y legislativo no conllevaba a un equilibrio entre ellos. El poder legislativo en el pensamiento de Locke, tiene un alcance mayor que los otros dos departamentos, - pues en él está el Parlamento - toda vez que "la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del poder legislativo."<sup>33</sup>

Locke no duda de la indispensabilidad del gobierno, mucho menos del Parlamento, su obsesión fue que ambos entre sí y éstos respecto del pueblo guardaran un sistema

---

<sup>33</sup> *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Traducción de Amado Lázaro Ros, editorial Aguilar, primera reimpresión mexicana, México 1983, p. 100.

de control constante que vigilara sus actos ante el posible exceso de poder.

El complemento histórico de la Gloriosa Revolución, lo fue la Revolución francesa de 1789. Aparentemente una mera repetición continental del movimiento de 1688 representada por la caída de una fortaleza medieval. En realidad le correspondió la gran labor de divulgar el Estado de Derecho del mundo occidental. La gesta de 1789 inculcó esta cultura constitucional en los hombres de occidente.

Una Revolución contradictoria sin duda alguna. Proclamó la República y en breve restauró la monarquía, luchó por los derechos humanos y al propio tiempo diseñó la guillotina; afianzó a los Estados nacionales y poco después los arrasó con el Imperio napoleónico.

Una Revolución ingeniosa: creó el *Gouvernement conventionnel* mediante la Constitución de 24 de junio de 1793. Esto es más que un simple dato para constitucionalistas eruditos, pues este es el modelo del Gobierno de Asamblea o Directorial que opera en Suiza de notable prestigio en el mundo, el cual estudiaremos en capítulos posteriores.<sup>34</sup> Pero, paradójica de paradójicas, dado el descredito en el que el Directorio de Robespierre cayó, los franceses prefirieron copiar el Parlamento de corte británico. Era el normal tributo de dependencia que

<sup>34</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, Juan de Dios. El Gobierno de Asamblea. Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 3, número 12, México 1 de junio de 1988, p. 57.

la Revolución de Julio rendía a la Revolución de 1688.

En lo dicho, una Revolución de contradicciones. Sin embargo, eso es justamente una revolución: el enfrentamiento de contradicciones agudas. Entonces concluimos: una revolución genuina.

Humanista y cruel, legal y fáctica, republicana y monárquica, democrática y despótica, la Revolución de 1789 nos enseñó a los constitucionalistas contemporáneos a utilizar las leyes fundamentales para tutelar las libertades públicas. Bien lo ha dicho Soboul:

"La revolución inglesa fue, sin embargo, menos radical que la francesa...se mantuvo estrechamente burguesa y conservadora, al contrario de la francesa, ampliamente burguesa y democrática."<sup>35</sup>

Este aspecto del movimiento francés es especialmente trascendental: la Revolución de 1789, es una revolución cultural profunda. Proscribe a Mozart y enaltece a Beethoven. Es una Revolución romántica y enciclopédica, hecha por los artistas y por los comerciantes, por los burgueses y por el pueblo. No sin razón Lefebvre afirma:

"...la Revolución había trastocado el derecho internacional al proclamar, con la soberanía nacional, el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos."<sup>36</sup>

Al matar al feudalismo, la Revolución se deshizo de

<sup>35</sup> SOBLOUL, A. La Revolución Francesa. Traducción de Pilar Martínez, editorial Orbis, tercera edición, España 1985, p. 143.

<sup>36</sup> LEFEBVRE, Georges. La Revolución Francesa y el Imperio. Traducción de María Teresa Silva de Salazar, Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión, México 1987, p. 77.

los Estados Generales en busca de un parlamentarismo. Tanto Sieyès como Montesquieu vieron hacia Inglaterra en busca del modelo.

"No es buena esa Constitución, que nosotros no cesamos de envidiar, únicamente porque es inglesa, sino porque a unos defectos demasiado reales une ventajas preciosas. Si intentáis naturalizarla entre nosotros, es indudable que no obtendréis de ella fácilmente más que sus defectos, porque serán útiles al único poder del cual podéis temer algún obstáculo."<sup>37</sup>

La Revolución, liberadora por antonomasia se convirtió en doctrina crítica del futuro y al propio tiempo del pasado. Montesquieu se acordó entonces de los mexicanos:

"Quel bien les Espagnols ne pouvaient-ils pas faire aux Mexicains? Ils avaient à leur donner une religion douce; ils leurs apportèrent une superstition furieuse."<sup>38</sup>

---

37 SIEYES, Emmanuel Joseph. ¿Qué es el Tercer Estado?, traducción de José Rico Godoy, Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición, México 1983, p. 102.

38 MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *De l'esprit des lois*, tomo I, GF-Flammarion, Paris 1979, p. 277.

## B). LA PARLAMENTOFobia DE FILADELFIA.

El sistema presidencial de gobierno más que por una acción, nació como una reacción a las formas parlamentarias europeas. Los norteamericanos buscaron de manera iconoclasta modificar todas las instituciones constitucionales que sus padres insulares les habían heredado. A esto, se le debe sumar la influencia - no siempre benéfica - de los teóricos de la Revolución francesa, quienes pregonaron el sistema de equilibrio del poder mediante su escisión.

Leyendo a Montesquieu, los fundadores de la Unión extrapolaron el principio de división de poderes hasta convertirlo en una idea fija dentro del marco teórico del nuevo sistema. Además había otros ingredientes, tales como el estructurar un gobierno republicano, y todavía más, forjar un Estado federal.

Todo el esquema tenía que funcionar en conjunto, no era admisible hechar a andar tan novedosas instituciones faltando alguna de ellas. Verbigracia, el nuevo Estado compuesto operaría como una forma de equilibrio del poder, ante la ausencia de un Parlamento, tal y como lo afirma en su cátedra el profesor José de Jesús López Monroy.

Con el temor de que el Parlamento actuara con

supremacía, de manera similar a lo ocurrido durante la fase ya reseñada del "Parlamento Largo" en la Gran Bretaña, los estadounidenses dotaron al Ejecutivo de instrumentos de independencia y defensa frente al nuevo Congreso Federal. La creación del veto (*adjourn*) es el ejemplo más palpable de esta preocupación. Pero también estuvieron con la absurda alarma de que el poder judicial frenara al órgano administrativo en su quehacer constitucional, por ello, cancelaron toda posibilidad de que los órganos jurisdiccionales de Norteamérica hicieran declaraciones generales de ilegalidad ejecutiva en obsequio al principio de división de poderes.

En busca de la originalidad, los vecinos del norte lo intentaron todo:

"Los Estados Unidos estaban efectuando simultáneamente tres experimentos políticos, que la sabiduría acumulada de Europa consideraba irremisiblemente condenados a fracasar: Independencia, republicanism y unión federal."<sup>39</sup>

El Estado federal no es tan privativamente de ellos como pudiera antojarse. El *Commonwealth* británico fue el antecedente natural del federalismo moderno, sin embargo siempre que en Europa se había intentado implantar era en espacios físicos y políticos reducidos como en el propio Reino Unido, o bien en Suiza y en los Países Bajos.

Como más adelante detallaremos, al través de

---

<sup>39</sup> LEUCHTENBURG, William E. et al. Breve historia de los Estados Unidos. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 1980, p. 166.

opiniones de diversos teóricos del Estado, la figura del jefe del Ejecutivo en el régimen presidencial guarda ciertas reminiscencias monárquicas orgánicas de consideración. Esta tendencia es explicable si tenemos en cuenta que los hombres de Filadelfia utilizaron como sextante para la confección de un nuevo modelo al sistema de gobierno inglés. Ante tal influencia es fácil colegir que la única salida constitucional en 1786 fue "republicanizar la monarquía."

Alexis de Tocqueville señaló:

"Los legisladores americanos tenían una tarea difícil de realizar que realizar: querían crear un poder ejecutivo que dependiese de la mayoría y que sin embargo fuese lo bastante fuerte por sí mismo para obrar con libertad dentro de su esfera. El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del poder ejecutivo se hallara sometido a la voluntad nacional."<sup>40</sup>

Enfermos de una parlamentofobia crónica, los constituyentes de 1786 evitaron que el Poder Legislativo tuviese algún tipo de control sobre el Presidente, salvo en casos específicos como la supervisión senatorial sobre ciertos cargos propuestos por el Ejecutivo, o bien los tratados que éste celebrase con potencias extranjeras. El Presidente debía ser independiente.

De nuevo Tocqueville:

"La acción del legislativo sobre el poder ejecutivo puede ser directa; como acabamos de ver, los americanos cuidaron que no lo fuese.

---

40 La Democracia en América, editorial Sarpe, España 1984, p. 128.

También puede ser indirecta."<sup>41</sup>

Sobresaltaba a Alexander Hamilton, la posibilidad de que una influencia perniciosa del Congreso y eventualmente de la Corte Suprema debilitara la actividad gubernamental. Una anemia del órgano administrativo ocasionaría sin lugar a dudas el caos y conduciría a la anarquía social. El propio "Publio" puso como ejemplo la venida de la figura del Dictador en la república romana como un mal necesario para corregir los vicios de una policracia creciente entre los latinos, sin embargo don Alejandro olvidó que al emular al cesarismo en sus instituciones políticas, no podría menos que acarrear con sus fatales consecuencias de autoritarismo y exceso del poder.

"Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno."<sup>42</sup>

A la vuelta de los siglos, un examen del actual régimen presidencial americano, nos muestra que la realidad en la cual se desenvuelve el Ejecutivo ha rebasado los límites de poder que sus creadores programaron, de hecho, el gran desarrollo económico que ha alcanzado la Unión Americana en poco más de doscientos

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> HAMILTON, Alexander. El Federalista, LXX. El correo de Nueva York, 18 de marzo de 1788, en HAMILTON, MADISON y JAY. El Federalista. Traducción de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México 1982, p. 297.

años de vigencia constitucional, mucho debe a la preminencia indiscutible que este funcionario tiene respecto de los otros departamentos del poder, así como de las esferas competenciales de los estados federados. No cabe duda que el régimen presidencial de cuño semidictatorial es un excelente modelo para un Estado imperial en constante expansión, propio para una nación dispuesta a emprender cualesquiera empresas bélicas o políticas en el extranjero, ideal para un país impositivo y hegemónico en el ámbito del Derecho Internacional, pero insustancial a todas luces para un pueblo con pretensiones democráticas en que se estimule la participación ciudadana, se procure el control eficaz de los actos de la administración pública, o bien donde se tutelén los intereses difusos del gobernado. No es nuestra tarea minimizar las instituciones constitucionales de Norteamérica, sin lugar a dudas se trata de una nación preocupada por sus libertades como lo soñaron sus fundadores, ha sido ejemplo de casi todo nuestro continente en lo que se refiere al modelo presidencial, empero, este mismo sistema de gobierno le ha puesto en desventaja respecto de Europa occidental, en cuanto a la menor expresión democrática que pueden hacer valer los estadounidenses al través de los canales constitucionales. El ciudadano promedio de la Unión, no tiene medios jurídicos para decidir cuestiones vinculadas con el armamentismo, política exterior, desarrollo

nuclear, empréstitos a potencias extranjeras, y lo más grave, no puede censurar los actos del Ejecutivo mediante procedimiento alguno. La intervención del Senado en este sentido, no responde a los intereses de los ciudadanos - o de los Estados miembros como fuera de esperarse -, sino a aspectos políticos inconfesos de resultados programados. Así, la renuncia en 1974 del Presidente tras el caso U.S.A. vs. Richard Nixon, se hizo ante el martilleo constante al patíbulo que el Senado realizaba. Sin embargo, la caída del régimen se debió a un problema de lucha de partidos que no a un control senatorial eficaz. También César fue asesinado por el Senado, sin que esto implicara la menor expresión democrática.

Las recientes disputas entre el Congreso de los Estados Unidos con el Presidente por hechos vinculados con las guerras en centroamérica y en el medio oriente nos dan una lección doble: por un lado queda evidenciada la capacidad del Ejecutivo de actuar con las manos libres en aspectos de política del más alto nivel, y por otro lado la gran utilidad de los instrumentos presidenciales ideados originariamente como de defensa de su departamento, tales como el veto, el "privilegio ejecutivo" o las famosas "partidas secretas" de recursos del erario público, cuyo uso no debe reportar financieramente a órgano de control alguno. Bien ha señalado el profesor Karl Loewenstein sobre el régimen norteamericano:

"Que el sistema sea capaz de funcionar es casi un milagro, sólo explicable por la abundancia y fuerza de una nación que puede permitirse el lujo de un sistema gubernamental pesado y ruinoso."<sup>43</sup>

La animadversión de los norteamericanos hacia el sistema parlamentario europeo, fue incorporada por los constitucionalistas decimonónicos de México, heredándose la más tarde a los estudiosos del Derecho Constitucional del siglo veinte. Esta actitud de rechazo hacia el parlamentarismo fue motivada por la posición dócil y copista que asumieron los grupos liberales de nuestro país respecto del esquema constitucional de los Estados Unidos. La doctrina política mexicana del siglo diecinueve pretendió ser un trasunto del constitucionalismo norteamericano. A nuestros vecinos les imitamos la forma de Estado federal, el gobierno republicano. El principio de división de poderes lo adoptamos al través de ellos y con él, un gobierno destinado a fracasar fuera de los Estados Unidos: el régimen presidencial. Nuestra disposición imitadora llegó tan lejos que incluso les copiamos el nombre del Estado.

Dadas las azarosas vidas de nuestras constituciones decimonónicas, la teoría política más profunda que se hizo versó en torno a la Carta Federal de 1857, y esto ya en el período de la Restauración de la República, esto es, hacia el año de 1867. Si hasta antes de esta fecha se había copiado en México la letra de la Constitución

---

<sup>43</sup> Op. cit., p. 139.

estadounidense de 1786, tras la vuelta al republicanismo copiamos la interpretación jurídica de aquella misma Ley Fundamental. La actitud de don Ignacio L. Vallarta respecto de las tesis de John Marshall, es representativa sobre el particular. Hoy, subsiste en gran cantidad de nuestros autores de Derecho Constitucional, la creencia de que el modelo presidencial es el único apropiado para un país como México, o en su caso, explicable que dicho régimen persista en nuestra nación. Así en opinión del profesor Ignacio Burgoa, se pueden reconocer parcialmente las deficiencias del sistema presidencial que impera en México:

"En el ámbito de la realidad política mexicana es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autocracia. Sin embargo, conforme a nuestro sistema constitucional esta consideración carece totalmente de certeza. El presidente-dictador es producto de inveterados vicios de la política nacional, o mejor dicho de los políticos mexicanos."<sup>44</sup>

Jorge Carpizo reconoce las deficiencias fácticas del régimen presidencial:

"Los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo."<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, tercera edición, México 1979, p. 721.

<sup>45</sup> El Presidencialismo mexicano, editorial Siglo veintiuno, segunda edición, México 1979, p. 17. Este tipo

Se ha llegado incluso a tesis psicologistas:

"En México, el predominio del Ejecutivo es un hecho culturalmente aceptado."<sup>46</sup>

Resulta de singular curiosidad advertir que, mientras nuestros constitucionalistas del siglo diecinueve esperaban lograr un grado aceptable de desarrollo político y económico gracias al sistema presidencial norteamericano, los constitucionalistas contemporáneos atribuyen la ineficiencia de dicho sistema, al subdesarrollo político y económico que subsiste en México.

El saldo: la parlamentofobia pasó de Filadelfia a Querétaro.

---

de afirmaciones tienen cierta tradición doctrinal. De esta suerte Miguel de la Madrid afirma: "Desde los tiempos precortesianos y del Virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe del gobierno al Hombre (sic) más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la presidencia estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares, que ejercieron el poder arbitraria y dictatorialmente; ello no dignificó la Presidencia, pero continuó la tendencia precortesiana y virreinal en el Poder Ejecutivo." Estudios de Derecho Constitucional, edición del Partido Revolucionario Institucional, México 1981, p. 248.  
46 GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Presidencialismo, UNAM, México 1986, p. 18.

**IV. DIVISION, CONFUSION Y COLABORACION DE PODERES.  
IMPLICACIONES ESTRUCTURALES Y FUNCIONALES DE ESTOS  
PRINCIPIOS.**

**A) LA DIVISION.**

Actualmente para los franceses, el nombre de Charles de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu, es sólo el del hombre cuya efigie aparece en el billete de doscientos francos.

La graduación de doscientos francos hoy, es la más alta que circula en el país que otrora fuera la nación de los galos y los druidas.

Pero, ¿a qué personas se nombran o dibujan en el papel moneda?, la respuesta se antoja sencilla: a aquellos prohombres cuya significación histórica se tradujo en cambio y transformación. Empero, ¿es esto cierto?.

La división de poderes más que una teoría constitucional, se ha convertido en una creencia, y en la boca de muchos en un lugar común. Incluso se ha tornado en una obsesión en algunos sistemas jurídicos, v.gr., para México en la fórmula Otero; para los franceses en la autonomía del Consejo de Estado. Repetir el aforismo sin conocer el principio es tan fácil y tan trivial como

pasar de mano en mano el billete de doscientos francos.<sup>47</sup>

Con singular ingenio, el politólogo francés Maurice Joly logró en su alegórica entrevista entre Maquiavelo y Montesquieu, que aquél sentenciara en contra de éste:

Maquiavelo:

"Mientras escuchaba vuestras teorías sobre la división de poderes y sobre los beneficios proporcionados por la misma a los pueblos europeos, no podía dejar de asombrarme, Montesquieu, viendo hasta qué punto se adueña de los más grandes espíritus la ilusión de los sistemas."<sup>48</sup>

¿En qué medida la Revolución francesa no es mas que una repetición de la Gloriosa Revolución inglesa de 1688?, es difícil precisarlo. Lo que sí queda claro es la inegable influencia que John Locke ejerció en ambas, así como en sus posteriores repetidores. La idea de Locke sostenida en 1690, de que derivado de los poderes originarios o naturales que poseía el hombre, tales como los de actuar como mejor le pareciere para lograr su propia salvaguarda así como el de castigar a su arbitrio, constituían la génesis de los poderes legislativo, ejecutivo y federativo, fue difundida con profusión por Europa occidental.

El teorema base de Montesquieu fue el siguiente:

<sup>47</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, Juan de Dios. La División de Poderes: ¿Para qué?. Revista Lex de la División de Posgrado. Universidad Nacional Autónoma de México, año 3, número 13, México 31 de julio de 1988, pp. 56 y 57.

<sup>48</sup> Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu. Traducción de Matilde Horne. Editorial Seix Barral, México 1979, p. 32.

"Pour qu'on puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. ne Constitution peut être telle, que personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne point faire celles que la loi lui permet."<sup>49</sup>

El problema de la división de poderes ha sido heredado por sucesivas generaciones sin discutirse sus presupuestos, de manera que cualquier crítica que se enderece contra el multicitado principio, pareciera contra toda la estructura y filosofía del Estado de Derecho. Sin embargo, la práctica constitucional ha tenido que hacer importantes concesiones con respecto al postulado que sustentara el Barón de la Brède.

Esta tesis es apoyada por Georges Burdeau:

"Se experimenta cierto escrúpulo al sospechar de la exactitud de una tesis tan antigua, que goza de la adhesión de varias generaciones de publicistas. De todos modos hay que observar que la realidad se niega a dejarse encerrar en los marcos de la clasificación corriente de las funciones y que la práctica política no concuerda en modo alguno con ella, a pesar de que esté perfectamente definida en la Constitución."<sup>50</sup>

La teoría de la división fue repetida libremente sin mayores justificaciones por otros filósofos: Montesquieu 1748; Rousseau 1761; Kant 1797; Hegel 1820 y Proudhon 1863.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> MONTESQUIEU, Livre XI, chap. IV, p. 293.

<sup>50</sup> Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editora Nacional, España 1981, p. 197.

<sup>51</sup> Precisamente Pierre Joseph Proudhon llevó hasta la idealización el principio de separación de poderes: "...ha surgido una gran idea, una de las más grandes ideas de la ciencia, la de la división o separación de los poderes. Gracias a ella, toma la sociedad una forma

Lejos de que el tema que nos ocupa sea sólo material para teorías mecanicistas, debe entenderse como el preámbulo obligado para las democracias en formación, pues el régimen parlamentario de gobierno no se entiende si no es bajo el principio de colaboración de poderes. Esto ha llevado al profesor Karl Loewenstein a considerar a la formulación de Montesquieu como "una anticuada teoría".<sup>52</sup>

"The separation of powers is an ideal which in an imperfect world is difficult to realise. Indeed a strict application of the doctrine would produce paralysis within a system of government."<sup>53</sup>

Poniendo en tela de juicio la teoría, las críticas parecieran infinitas, Georg Jellinek descarta la posibilidad de que la división opere, incluso en los Estados que constitucionalmente la ostentan:

"...aún en los países en donde está reconocida la separación de los poderes, no es posible realizarla de una manera completa, aún siendo conscientes de que se desvían del principio."<sup>54</sup>

Carré de Malberg, criticó la aplicación del principio de escisión de poderes:

---

decididamente orgánica; las revoluciones pueden sucederse como las estaciones, sin temor de que jamás perezca esa bella constitución del poder público por categorías: Justicia, Administración, Guerra, Hacienda, Culto, Instrucción Pública, Comercio, etc. Hay ya por lo menos en las sociedades algo que no morirá jamás." *El Principio Federativo*. Traducción de Juan Gómez Casas, editora Nacional, España 1977, p. 94.

<sup>52</sup> Op.cit., p. 54.

<sup>53</sup> ALDER, John... p. 56.

<sup>54</sup> Teoría General del Estado. Traducción de Fernando de los Ríos, editorial Albatros, Buenos Aires 1981, p. 460.

"Desde todos los puntos de vista que nos hemos colocado hasta ahora para examinar la separación de poderes, ésta aparece como irrealizable y no realizada en derecho positivo. Ni la división de la potestad del Estado en tres poderes distintos, ni la especialización de las funciones materiales y su reparto entre titulares diferentes, ni la independencia de los órganos y la ausencia de relaciones entre ellos, ni la igualdad de los poderes o de las autoridades encargadas de ejercerlos, han sido reconocidos como posibles; y se comprenden por lo tanto, los ataques y las negativas que hoy se suscitan en contra del principio de Montesquieu, principio generalmente rechazado por la literatura contemporánea como erróneo e inaplicable."<sup>55</sup>

Kelsen no reconoce que las funciones fundamentales del Estado sean tres, sino solamente dos: la creación y la aplicación de la ley, por tanto al referirse al principio de separación de poderes señala:

"...Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones. Pero esta suposición no es corroborada por los hechos."<sup>56</sup>

Stammen descarta la posibilidad de adaptar la teoría de la división de poderes a un régimen parlamentario:

"La gran dificultad que, sin lugar a dudas, implica una construcción semejante del proceso de gobierno, basada en la estricta separación de poderes, es cómo se lleva a cabo la cooperación de los diferentes poderes participantes en el proceso político, necesaria para el funcionamiento de un sistema de gobierno. La pregunta de si mediante el aislamiento de los dos poderes no se causará una paralización y bloqueamiento del proceso de

<sup>55</sup> Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México 1948, pp. 834 y 835,  
<sup>56</sup> KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 319.

gobierno es inevitablemente para el que se orienta por el sistema parlamentario de gobierno y sabe que el funcionamiento depende esencialmente aquí de la estrecha y mutua unión de Parlamento y gobierno, de una unión que, por su parte, tiene de nuevo su fundamento en la regulación jurídico o político constitucional establecida, por la cual el gobierno nace en medio del Parlamento y conserva con él una implicación personal."<sup>57</sup>

Estamos sin duda ante el envejecimiento e inadaptación de una doctrina a los esquemas constitucionales contemporáneos. Dividir el poder equivale a pretender reducir el quehacer estatal a un rompecabezas de difícil composición. La teoría de Montesquieu no tiene presente la fuerza de la realidad partidista en las democracias modernas, y más aún, la integración ministerial del gabinete a partir de los funcionarios parlamentarios en los sistemas no presidencialistas.

"L'inadaptation de la théorie tient pour une large part à ce qu'elle a été élaborée en un temps où les partis n'existaient pas encore, tout au moins sous leur forme moderne. Les principaux problèmes posés par le pouvoir étaient d'ordre institutionnel, ils concernaient les différents organes, leurs compétences et leurs rapports et la théorie pouvait, en effet, apporter entre eux un équilibre souhaitable. Actuellement, ce sont les partis qui animent la vie politique, à laquelle les institutions ne fournissent qu'un cadre formel. Il n'y a pas d'un côté le gouvernement, et de l'autre le Parlement."<sup>58</sup>

Algunos sistemas constitucionales han pretendido

<sup>57</sup> STAMMEN, Theo. *Sistemas Políticos Actuales*. ed. Guadarrama, tercera edición, Madrid 1974, p. 140.

<sup>58</sup> PACTET, Pierre. *Institutions politiques*. Droit constitutionnel, 9e. édition mise au jour, Masson, Paris, Milan, Barcelone, Mexico 1989.

loablemente la implantación del esquema de división de poderes, pero la realidad ha desbordado la estrechez de un sistema así.

Las democracias más avanzadas en la actualidad, que son regímenes parlamentarios o de asamblea, han renunciado al principio fraccionador del poder, sustituyéndolo por el de colaboración o de confusión de poderes.

En resumen, es posible plantear ciertos problemas que genera una división de poderes tajante:

1) La falta de control interorgánico de las estructuras constitucionales de poder, (característico del régimen presidencial);

2) La inutilización de los sistemas de representación proporcional, toda vez que las minorías por esta vía representadas, no tienen la posibilidad real de alcanzar el poder, en virtud de que el gobierno no puede conformarse con miembros de la asamblea;

3) La imposibilidad para algunos tribunales constitucionales de dictar sentencias generales derogatorias de la ley, por temor a una posible sobreposición de un poder sobre otro;

4) La creencia de que la intervención de un poder judicial tuviere efectos nocivos para el equilibrio del sistema constitucional. Así, en tratándose de tribunales administrativos o del consejo de Estado, se suele

establecer la improcedencia legal de acciones o recursos posteriores contra sus fallos.

En materia política, la preocupación de que el poder judicial se "politizaría" por efecto de conocer sobre las resoluciones de tribunales electorales.

#### B) LA COLABORACION.

La colaboración de poderes es el otro principio que rige las relaciones entre los departamentos de poder. Este fundamento teórico es propio de los regímenes parlamentarios, así como de los presidenciales lo es el de la división. La colaboración de poderes no debe ser confundida con la usurpación pétrea y despótica de la autoridad en un solo sujeto u órgano. Tal inordinación conceptual es trivializante, como lo es suponer que el poder se controla por su mera escisión formal. Sobre este punto, se debe insistir en que la separación o en su caso la colaboración de poderes, no deriva del postulado jurídico que las constituciones de cada Estado dicten, sino que se deduce de la naturaleza del sistema de gobierno específico. Baste recordar que la Constitución francesa de 1958 en la que se sustenta la V República, continúa ostentando la división de poderes pese a tener un gobierno de corte parlamentario, y por ende, en un rigor lógico participa del principio de colaboración de

los poderes públicos.

En México, el concepto de colaboración de los departamentos de poder ha sido utilizado libremente en el lenguaje político, de ahí que se sostenga que hay colaboración entre determinados órganos públicos por el simple hecho de que existan comunicaciones constantes entre ellos, o camaraderías entre sus titulares o infinidad de trivialidades más, pero por supuesto, esto nada tiene que ver con la teoría de la colaboración.

En un aspecto mucho más serio, algunos constitucionalistas mexicanos han entresacado las relaciones de "coordinación" entre los poderes en nuestro sistema jurídico,<sup>59</sup> desglosando por partes las funciones que formalmente tienen vinculación con una sección del poder, pero materialmente se desarrollan en otra. Sin embargo, tales caracteres no funden unitariamente a los órganos estatales y la separación de éstos subsiste hasta llegar a los inconvenientes que precisamos en el párrafo anterior.

De nuevo respecto al régimen parlamentario, la lógica nos compele a inferir que sólo mediante colaboración pueden actuar los elementos de ese órgano, sin que ello proscriba la autonomía de ellos en sus respectivas esferas, verbigracia: la autoridad política

---

<sup>59</sup> Cfr. BURGOA, Ignacio. Op.cit., p. 530; CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, cuarta edición, México 1980, p. 203. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, decimoctava edición, México 1981, p. 213.

del premier o la capacidad legislativa de las cámaras.

Sobre el particular Claude Leclercq asevera:

"...quand le législatif et l'exécutif, tout en ne se confondant pas, sont appelés à collaborer l'un avec l'autre, on est en présence du régime parlementaire. Dans ce type de régime parfaitement illustré par la Grande-Bretagne, le chef du gouvernement (le Premier ministre) peut prononcer la dissolution du Parlement en l'espèce la Chambre des communes. La collaboration des pouvoirs implique donc une séparation souple de ceux-ci."<sup>60</sup>

Que colaboren los órganos administrativos, implica por ejemplo que uno se integre merced al otro, como es el caso del gobierno de gabinete. Sin embargo, éste no es el único rubro pues la actividad financiera y presupuestal del mismo cuerpo de ministros depende por completo de la asamblea parlamentaria, lo que en rigor también podría decirse de los regímenes presidenciales, pero sobre todo, la colaboración queda evidenciada en la facultad recíproca de control entre el gabinete y el Parlamento, lo que convierte a aquél, en un órgano sometido formalmente a la voluntad dietal. La colaboración impone en ocasiones la circunstancia de que todos los integrantes del Parlamento corran con la misma suerte: nacen juntos, esto es, el Gabinete y el Parlamento se conforman durante las mismas elecciones, de hecho el gabinete proviene de los miembros del partido mayoritario y su líder pasa a convertirse en primer ministro; desarrollan conjuntamente una misma vida política que

---

<sup>60</sup> Op. cit., p. 196

casi siempre es de la misma longevidad, mientras subsiste la confianza entre ambos, y por último fenecen simultáneamente cuando el sistema entra en crisis por la censura al gabinete y la disolución por desconfianza hacia el Parlamento, que es llegado el caso de que sea el electorado quien decida al través de nuevas votaciones, como se debe conformar la asamblea política.

La inescindible relación entre los órganos administrativo y legislativo, dan como resultado el principio de colaboración constitucional. En tal virtud, es inútil pretender equiparar a las diferentes entidades parlamentarias con los "tres poderes" que ingenua y románticamente preconizó Montesquieu, pues estos no existen ni son imaginables en el seno de esta forma de gobierno. Así, el gabinete no puede ser homologado con el "poder ejecutivo", en virtud de su ascendiente parlamentario; ni la asamblea parlamentaria resultaría equiparable con el "poder legislativo", dada su fuerza como órgano administrativo y de vigilancia. Los órganos jurisdiccionales son los que mayor problemática presentan al tenor de esta comparación, por lo que su examen debe ser siempre casuista. Tenemos que tener presente, por ejemplo, si se trata de control de la constitucionalidad o de la legalidad. En el primer caso, algunos órdenes jurídicos dan competencia o bien al Parlamento o en su caso crean tribunales de eventual integración (cortes constitucionales); en el segundo, pueden existir

tribunales especializados con adscripción al Parlamento (v.gr. tribunales de cuentas) o con plena autonomía respecto de aquél (tribunales de casación).

Como hemos visto, el esquema de división de poderes no "encaja" en el sistema parlamentario, por ello digno de examen es la mala comparación de la jefatura en los sistemas presidencial y parlamentario. En este último, su evolución (de fuertes raíces monárquicas) y su funcionamiento actual, lo han llevado a mantener una figura de equilibrio y protocolo que se convierte en una válvula de escape del sistema.

Las características de la jefatura del Estado se determinan por la forma de gobierno (monarquía o república), lo que nos condiciona la titularidad de dicha jefatura a un rey o un presidente. En ambos casos - aún cuando parezca insólito - las funciones de ambos sujetos son prácticamente las mismas por lo que el parlamentarismo reduce las formas de gobierno a problemas de mera apariencia.

En el caso de los regímenes presidenciales, el problema adquiere otros matices: no es dable - pese a una inmensa cantidad de literatura en contrario -, parangonar al jefe de Estado en un régimen presidencial (exclusivamente presidente), en virtud de que cada uno de estos sistemas opera con distinto principio rector de las relaciones entre los poderes, y por tanto, la jefatura del Estado queda condicionada de manera muy distinta en

cada caso.

La jefatura del Estado en el gobierno parlamentario, tiene como sabemos, antecedentes estructurales monárquicos, en el que su titularidad quedaba enmarcada en el rey. Más tarde, cuando el Parlamento se exportó a naciones republicanas la jefatura fue concedida al presidente (como es la situación actual de la República francesa). En ambos casos, la figura homóloga del jefe del Estado se encuentra por encima del parlamento sin vinculación estricta respecto de éste, v. gr. el monarca inglés asciende al trono por herencia, o bien el presidente francés asume su cargo por elecciones directas. Jamás el jefe de Estado en el régimen en estudio procede del parlamento.

Si a lo anterior sumamos que el sistema parlamentario se entiende estructurado bajo la colaboración de poderes, esto es, vinculados orgánica y funcionalmente el gabinete y la asamblea parlamentaria, podemos advertir que la figura del jefe del Estado adquiere una preminencia notable como centro y equilibrador del sistema de gobierno.

Otro es el caso del jefe del Estado en el régimen presidencial. Algunos teóricos del Estado han sido ligeros en sus conclusiones al colegir que el presidente puede arrogarse libremente la cualidad de jefe del Estado. Tal consideración carece de fundamentos teóricos aceptables, pues como hemos precisado a lo largo de esta

Tesis, este sistema se funda rigurosamente en la división de funciones del poder, en consecuencia el presidente es el titular exclusivamente de uno de los órganos estatales, esto es del ejecutivo o administrativo, sin injerencia jurídica ni política en los otros departamentos públicos. Así, al considerarse a este funcionario como jefe del Estado, se le eleva irracionalmente respecto de los titulares de los ámbitos judicial y legislativo sin apoyo constitucional. En México, ni la letra de la ley, ni la lógica del sistema presidencial permiten apoyar la tesis de la supuesta jefatura del Estado a cargo del Presidente de la República. Conforme a los renglones de nuestra Carta Federal, se debe inferir que dicha jefatura esta concedida alicuotamente al encargado del Ejecutivo, así como a los titulares de los otros dos poderes. La "supremacía" a la que alude el artículo 80 constitucional debe ser descartada en función del principio de división previsto en el artículo 49 de la misma Ley Fundamental.

El profesor Hans Kelsen sostiene de manera similar:

"También el presidente de una República es un 'jefe del Estado', a pesar de que, en el dominio legislativo, no le corresponde sino promulgar las leyes sancionadas por el parlamento. Sin embargo, pueden faltarle alguna de esas competencias, por ejemplo, el mando supremo del ejército o la declaración de guerra. Pero es dudosa la cuestión acerca de si un órgano que posee alguna de dichas competencias debe calificarse o no de 'jefe del Estado'. Así, por ejemplo el presidente del Parlamento o de una de sus cámaras puede poseer parte o todas de las competencias que se

atribuyan a un órgano especial como 'jefe del Estado': o bien esas funciones pueden estar distribuidas entre varios órganos, como el presidente del Consejo, los ministros y el Consejo de ministros. No es, pues, un órgano lógicamente al Estado. Las constituciones republicanas lo aceptan con los nombres de 'presidente del Estado', etc., bajo la influencia notoria de las constituciones monárquicas, sobre todo de la Monarquía constitucional."<sup>61</sup>

Podemos concluir, que bajo el esquema de colaboración de los poderes la figura del jefe del Estado se antoja una institución imprescindible como eje de la continuidad constitucional, empero, en tratándose de regímenes presidenciales, la misma jefatura adjudicada al titular del ejecutivo produce una serie de incongruencias teóricas difíciles de salvar.

Por lo que se refiere a la jefatura del Estado bajo la influencia del principio de confusión de poderes, nuestras conclusiones anticipadas producto del parangón con el régimen de colaboración son que no existe óbice alguno para la presencia de este alto moderador político, sin embargo, un examen de la realidad constitucional en que se desenvuelve el Gobierno Directorial suizo, puede orillarnos a negar la existencia del jefe del Estado en la Confederación Helvética. En rigor, el presidente anual del Consejo Federal suizo no es de ninguna manera equiparable a un jefe del Estado.

En la vida cotidiana del parlamentarismo, el

---

<sup>61</sup> Teoría General del Estado, traducción de Luis Legaz Lacambra, editora Nacional, decimaquinta edición, México 1979, p. 391.

principio de colaboración de los poderes acarrea una serie de peculiaridades - y ventajas - que singularizan al sistema parlamentario, tales como un complejo aparato de censores políticos y administrativos en que se convierten los asambleístas, o bien, el manejo de una información constante y detallada de la actividad administrativa a los representantes de la nación. La "colaboración" deja así su lugar de principio teórico abstracto, para materializarse en prácticas parlamentarias comunes. Este concepto ha sido definido por el parlamentarista italiano Andrea Manzella:

"La coordinación es una actividad jurídica que se desarrolla para armonizar, con miras a fines comunes, el comportamiento de determinados sujetos autónomos a quienes se les garantiza al mismo tiempo esa autonomía."<sup>62</sup>

La indubitable conexión entre el sistema de gobierno parlamentario y este principio ha llevado al profesor francés André Hauriou a definir el parlamentarismo como:

"régimen en que los poderes públicos colaboran y dependen respectivamente uno de otro."<sup>63</sup>

En el mismo sentido, Paolo Biscaretti di Ruffia, expresa la tendencia del parlamentarismo contemporáneo a funcionar en categorías de colaboración y supeditar la división a un mero concepto clasificatorio de las funciones del aparato estatal:

"El estudio de los modernos ordenamientos

---

<sup>62</sup> El Parlamento. Traducción de Alicia Pérez Duarte y Noroña, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México 1987, p. 367.

<sup>63</sup> Op.cit., p. 276.

muestra, además, que la citada teoría ha sido acogida en dos correctivos esenciales que la transforman más bien en la teoría de la distinción y de la colaboración de los poderes (llamada *séparation souple* de la doctrina francesa en contraposición con la *tranchée*). Los correctivos son: 1) que es necesaria una coordinación entre los diferentes poderes (aunque más bien de carácter político que jurídico), de modo que su actividad se despliegue en armonía con una dirección política general unitaria; y 2) que, si bien, en términos generales, cada Poder debe contenerse en la órbita de su propia función institucional, no obstante de ordinario son oportunas ciertas excepciones a tal principio (que se concentran en transferencias, más o menos extensas e importantes, de funciones que corresponderían a otros poderes)."<sup>64</sup>

Desde su tesis doctoral, Kelsen señalaba la imposibilidad de considerar escindidas las capacidades legislativas del Estado. El mismo catedrático vienés alude - tácitamente - al concepto de "colaboración", aún cuando como a continuación se observará sólo se refiere - a nuestro juicio de manera incompleta - al gobierno monárquico, y en lo referente a la colaboración de los órganos de asamblea, olvida al gabinete. Estas dos omisiones no serían tales si se refiriera al arcaico parlamento británico:

"Suponiendo que pudiera considerarse, nunca como función del Estado, la 'creación' de la voluntad de éste, no cabe duda de que sólo debiera reputarse como órgano legislativo unitario la unidad de tres factores: cámara alta, cámara baja y monarca, nunca uno de los tres por separado, ya que cada uno de ellos no pasa de ser una parte no independiente del órgano, como un juez del tribunal de que forma

---

<sup>64</sup> Derecho Constitucional. Traducción de Pablo Lucas Verdú, editorial Tecnos, tercera edición, España 1987, p. 209.

parte."<sup>65</sup>

Desde el punto de vista sociológico, la colaboración de poderes fue criticada por el célebre profesor alemán Max Weber, quien derivó de este principio un carácter monocrático del parlamento, suposición a nuestro juicio infundada, implicando en la estructura del gabinete un cuerpo unificado y cerrado:

"En caso de ausencia de división material efectiva de poderes, el sistema significa la plena apropiación de todo el poder por el estado mayor del partido; las posiciones de mando, a menudo también las puramente burocráticas vienen a ser prebenda de los partidarios; gobierno parlamentario de gabinete."<sup>66</sup>

En México, la recepción de la teoría de la colaboración ha sido escasa. Don Mario de la Cueva ha sostenido:

"Los caracteres asignados al gobierno de gabinete ratifican la doctrina que afirma que la separación de poderes legislativo y ejecutivo ha dejado de existir, pues el segundo se ejerce por un comité del primero que necesita, en todo momento, la confianza de los comunes."<sup>67</sup>

Es importante que en nuestro país nos aboquemos al estudio de la teoría de la colaboración, ya que el sano desarrollo de nuestra democracia y de nuestras

---

<sup>65</sup> KELSEN, H. Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado. (Desarrollados con base en la doctrina de la proposición jurídica). Traducción de Wenceslao Roces, UNAM-Porrúa, México 1987, pp. 413 y 414.

<sup>66</sup> Economía y Sociedad, traducción de Eduardo García Máynez et al., Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión, México 1984, p. 237.

<sup>67</sup> Teoría de la Constitución, editorial Porrúa, México 1982, p. 222.

instituciones constitucionales, nos llevarán irremediamente a arribar al parlamentarismo, como un estadio superior de nuestra vida política.

### C) LA CONFUSION.

El tercer principio en la teoría de los sistemas de gobierno, es el de la confusión de poderes. Este fundamento teórico vivifica el régimen de gobierno directorial o de asamblea que funciona principalmente en Suiza, tanto a nivel federal como cantonal, y que será estudiado más adelante en esta Tesis.<sup>68</sup> La confusión de poderes tiene como contexto obligado la dictadura ejercida por la asamblea parlamentaria. Se tiene como presupuesto ideológico la supremacía del órgano colegiado, así como la obediencia incontestable por parte del gabinete (Directorio).<sup>69</sup> Como también precisaremos más adelante al analizar el gobierno directorial, el caso suizo es aleccionador: los siete miembros del Consejo Federal - el cual sería el homólogo al poder ejecutivo, si intentáramos erróneamente analizarlo con categorías de poderes divididos-, actúan como verdaderos mandatarios de

<sup>68</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. El Gobierno de Asamblea. Revista Lex de la División de posgrado, año 3, número 12, México 1 de junio de 1988, pp. 57 y 58.

<sup>69</sup> En el lenguaje cotidiano de la vida política suiza, el término decimonónico: "Directorio" ha sido totalmente proscrito. En su lugar se hace referencia sistemáticamente al concepto de Consejo Federal.

las órdenes de la Asamblea (Consejo Nacional).

La fuerza del órgano legislativo no conoce límites como consecuencia del esquema hiper-representativo bajo el cual está diseñado. El Consejo Federal carece de cualquier posible autonomía respecto de la Asamblea, hasta el extremo sin precedente de que la Confederación Helvética adolece de un jefe de Estado, como veremos más adelante. Sobre este esquema, el profesor Manuel García Pelayo asevera:

"Esta relación entre el ejecutivo y la Asamblea, así como el hecho de que el Consejo Federal tenga atribuciones judiciales, hace que la estructura constitucional suiza no siga, al menos de manera formal, y directa el esquema de división de poderes."<sup>70</sup>

Al respecto, esto es sobre las relaciones entre los poderes bajo el principio de confusión en el sistema directorial, Georges Burdeau sostiene que el papel del ejecutivo queda minimizado.

"Le régime conventionnel que l'on appelle aussi gouvernement d'assemblée, repose sur l'inégalité des deux pouvoirs législatif et exécutif, quand ce n'est pas sur la négation de leur séparation. L'autorité prépondérante, c'est l'assemblée qui l'incarne seule dans sa plénitude. Par conséquent, si un exécutif demeure nécessaire pour accomplir la besogne à laquelle est inapte une assemblée nombreuse, il ne pourra jamais être autre chose qu'une délégation, un agent de l'assemblée. Il est donc à la merci des représentants de la nation qui le nomment et le révoquent quand bon leur semble."<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente, séptima edición, España 1964, p. 517.

<sup>71</sup> Droit constitutionnel et institutions politiques. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris

Las autoridades administrativas, son concebidas bajo el imperio de este principio como meras emanaciones del legislativo. Estas son las notas distintivas de la confusión de poderes.

La doctrina constitucional helvética ha sido tímida para reconocer el principio rector de las relaciones entre el Consejo Federal y el Consejo Nacional.

"Ni la Constitution fédérale de 1848, ni celle de 1874, ne se réclament expressément du dogme de la séparation. Sans doute trois grandes autorités y sont-elles distinguées, mais leurs compétences sont assez mal définies, et leurs rapports sont organisés de telle sorte que l'Assemblée fédérale paraît dominer le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral."

La tendencia actual se muestra hacia el protagonismo político del Consejo Federal. El presidente anual (en este momento el señor Adolf Ogi), maneja con cierto grado de independencia las relaciones internacionales de la Confederación, (sobre todo en el rubro de relaciones con la Comunidad Económica Europea); la seguridad nacional y la política de defensa la decide con sus colegas consejeros (sin detrimento de eventuales consultas populares). El sector agrícola y las complejas relaciones con el AGAAC (GATT) en dicho renglón, han sido prácticamente manipuladas por el Consejo Federal; el derecho de asilo también lo resuelve dicho órgano con las manos casi enteramente libres, al igual que en los

---

1988, p. 146.

72 AUBERT, Jean-François. Traité de droit constitutionnel suisse, volume II, éditions ides et calendes, Neuchâtel, Suisse, 1967, paragraphe 1216, p. 455.

regímenes presidencialistas. En fin, el adjetivo "archidemocrático" otrora utilizado por Loewenstein parecería en ocasiones perder su completa idoneidad.

V. CARACTERISTICAS GENERALES DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO.

Podemos afirmar, que salvo la excepción constituida por la Unión Americana, los Estados de mayor desarrollo económico, tecnológico y sobre todo político del mundo contemporáneo, se gobiernan al través de regímenes parlamentarios - o de asamblea-. En esta situación se encuentran todos los países de Europa occidental, Australia, el Canadá, Israel, Japón y Nueva Zelanda. Pareciera que la parlamentarización de un país es un escalón obligado para ascender a un desarrollo integral.<sup>73</sup>

Conforme a un rigor lógico, el sistema parlamentario se diferencia de las otras formas de gobierno merced a una serie de peculiaridades orgánicas y funcionales. La distinción de estos elementos que le son privativos, ha sido materia de investigaciones del Derecho Constitucional Comparado. Es ya célebre (y tópico) hacer referencia a las diferencias dadas por Loewenstein que la mayor parte de los textos sobre la materia repiten casi

---

<sup>73</sup> A propósito de las recientes periferias constitucionales en las que se encuentra involucrado Brasil, en torno a la adopción de un régimen parlamentario o la subsistencia del presidencial, un Instituto Autónomo de Opinión, descubrió que el principal impedimento para el cambio era el desconocimiento entre los ciudadanos de las características de ambos regímenes.

automáticamente.<sup>74</sup>

Al analizar los principios de Loewenstein, Jorge Carpizo, agrega dos más: la primera, consistente en que en el régimen parlamentario, los miembros del gabinete son homologables con el poder ejecutivo y los integrantes del resto de la asamblea parlamentaria con el legislativo. Tal adición es errónea en virtud de que al no sustentarse en el principio de división de poderes, dicha escisión no es posible ni formal ni materialmente, toda vez que la asamblea legislativa y el gabinete, configuran una unidad llamada parlamento. Asimismo, el destacado constitucionalista más adelante afirma que en el gobierno parlamentario existe un ejecutivo doble,

<sup>74</sup> "Primero: los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento.

Segundo: El gobierno o el gabinete está constituido por los jefes del partido mayoritario o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría. Dado que deben ser miembros, el gabinete es un comité de la asamblea; el gobierno está fusionado con el parlamento, formando parte de éste.

Tercero: el gobierno o, repectivamente, el gabinete mismo tiene una estructura en forma de pirámide con un primer ministro o presidente del consejo a su cabeza, reconocido como líder.

Cuarto: el gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento.

Quinto: fundamentalmente, la función de determinar la decisión política está distribuida entre el gobierno y el parlamento. Y ambos colaboran necesariamente en la ejecución de la decisión política fundamental por medio de la legislación.

Sexto: el punto álgido del tipo de gobierno parlamentario yace en el control político. Solamente se podrá hablar de un auténtico parlamentarismo cuando ambos detentadores del poder, gobierno y parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, que además deberán ser realmente utilizadas." Op. cit., pp. 105 y 106.

determinado éste por el jefe del Estado y el jefe de gobierno. Sobre este particular tampoco coincidimos plenamente, pues la función administrativa está encomendada exclusivamente al gabinete; y al jefe del Estado (presidente o monarca), se le asigna una función extraordinaria como centro de equilibrio político.<sup>75</sup> Sin duda, el caso francés sería una excepción a favor de la tesis del profesor Carpizo.

El control político entre las dos entidades parlamentarias, es a nuestro juicio, el elemento más distintivo del sistema parlamentario, pues es la atribución recíproca que con mayor energía condiciona la política tanto del gabinete como del parlamento mismo.

Georges Burdeau considera que son tres los principios que nutren al sistema:

- l'égalité entre l'exécutif et le législatif,
- la collaboration entre les deux pouvoirs,
- l'existence de moyens d'action réciproque de chacun des pouvoirs sur l'autre."<sup>76</sup>

Para Biscaretti di Ruffia, el concepto más importante del sistema parlamentario, es la diferenciación que éste logra respecto de los jefes del Estado y del gobierno, pues con ello el primero, puede permanecer vitaliciamente si es un rey, o por un período suficientemente largo si es un presidente, que le dotan

---

<sup>75</sup> Cfr. El Presidencialismo mexicano, pp. 13 y 14.

<sup>76</sup> Cfr. Op. cit., p. 136.

de un carácter inamovible.<sup>77</sup>

Para André Hauriou, los elementos del régimen parlamentario son:

- a) La presencia de un Ejecutivo bicéfalo y un Parlamento bicameral y
- b) La actuación conjunta bajo el criterio de la colaboración de funciones.<sup>78</sup>

En realidad el primer elemento señalado por Hauriou es completamente innecesario. El bicameralismo se vincula mucho más con la forma de Estado Federal que con la naturaleza parlamentaria de gobierno. Efectivamente existen Estados unitarios bicamerales (Francia por ejemplo), que dotan al parlamento de un benéfico sistema de contrapesos, empero, ésta no es una condición ineludible como lo demuestran las Cortes españolas.

Esta falacia del bicameralismo vinculada con el parlamentarismo es sostenida también por Maurice Duverger, para quien los rasgos principales del sistema en estudio son dos:

- a) La división del gobierno en dos elementos;
- b) La responsabilidad que el gobierno guarda respecto del parlamento, así como su capacidad para disolverlo.<sup>79</sup>

Por su parte, Reinhold Zippelius señala:  
"Es principio fundamental del sistema parlamentario que el gobierno se apoye en la

<sup>77</sup> Cfr. Op. cit., p. 233.

<sup>78</sup> Cfr. Op. cit., p. 271.

<sup>79</sup> Cfr. Op. cit., p. 140.

confianza de los representantes de elección popular y que sea permanentemente responsable ante el parlamento."<sup>80</sup>

Según el criterio de Ekhehart Stein, existen ciertos principios (no escritos) que norman la actividad parlamentaria:

- a) La supremacía del parlamento (*Bundestag*) como órgano estatal y
- b) la responsabilidad parlamentaria del gobierno.<sup>81</sup>

Tal y como lo hemos expresado con anterioridad,<sup>82</sup> el gobierno parlamentario es identificable por los siguientes distintivos:

- a) El jefe del Estado y el parlamento son entidades distintas con injerencia excepcional. Así el primero, puede previa excitativa del jefe de gobierno disolver a la asamblea; convocar a elecciones, o actuar como mediador político entre el gabinete y las cámaras, etcétera. El parlamento ocasionalmente puede intervenir en asuntos reservados para el jefe del Estado (v.gr. responsabilidad constitucional, renuncia anticipada, etcétera). Cabe aclarar que en este sistema podría no existir jefe del Estado, sin embargo esta última aseveración es puramente teórica, pues no la podemos ejemplificar con algún modelo constitucional vigente en la actualidad.

---

<sup>80</sup> Cfr. Op. cit., p. 413.

<sup>81</sup> Cfr. Op. cit., pp. 30 y 31.

<sup>82</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. El Sistema Parlamentario, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 2, número 6, México 15 de mayo de 1987, p. 34.

b) El parlamento se estructura por dos entidades a saber: 1. el gabinete, órgano colegiado integrado principalmente por miembros del partido mayoritario vencedor, -o eventualmente por una coalición partidista, - quien tiene a su cargo el cumplimiento de las misiones administrativas del Estado y actúa como brazo ejecutante de la asamblea; y, 2. la asamblea propiamente dicha, la cual es representante popular y órgano legisferante.

c) El parlamento opera bajo el principio de colaboración de funciones.

d) Existe un control interorgánico entre la asamblea parlamentaria y el gabinete, lo que supedita recíprocamente la permanencia de estos dos entes.

Teniendo presentes estos elementos, podemos intentar una definición del sistema parlamentario, bástenos previamente considerar las opiniones de algunos constitucionalistas sobre el particular.

Georges Burdeau:

"Le régime parlementaire est celui dans lequel la direction des affaires publiques appartient au parlement et au chef de l'Etat, par l'intermédiaire d'un Cabinet responsable devant le Parlement."<sup>83</sup>

Para André Hauriou,

"El régimen parlamentario es un sistema político que realiza una separación flexible de poderes, o sea, que establece una colaboración constante entre el jefe de Estado y el Parlamento, por intermedio de un Gabinete ministerial, el cual por un lado, comparte la dirección del Gobierno con el jefe de Estado,

---

<sup>83</sup> Op.cit., p.133.

y, por otro, es políticamente responsable ante el Parlamento."<sup>84</sup>

En nuestra opinión, el sistema parlamentario de gobierno es aquel que fundado en el principio de colaboración de los órganos estatales, dota de preponderancia política y legislativa a la asamblea de representantes, realizando al propio la actividad gubernativa al través de un mediador político llamado gabinete. Lo anterior en la inteligencia de que ambas entidades son recíprocamente responsables entre sí.

---

<sup>84</sup> Op.cit., p. 270.

**VI. CLASIFICACION METODICA DE LAS FORMAS DE ESTADO,  
FORMAS DE GOBIERNO Y SISTEMAS O REGIMENES DE GOBIERNO.**

Entre los problemas capitales de la teoría del Estado se encuentra la catalogación lógica de las formas de Estado y de gobierno, así como de los sistemas gubernativos posibles. Tal sistematización responde a una necesidad inminente de conformar una tipología estatal adecuada.

El primer rubro de encuadramiento corresponde a las formas de Estado que son posibles dentro del marco constitucional. Estas son las estructuras que pueden existir en toda la entidad estatal, en el contexto internacional. Supone el análisis de toda la unidad autárquica conocida como Estado. Para estudiar las formas de Estado, tenemos que dar por supuesto la existencia de una entidad del cosmos internacional que actúa formalmente con una capacidad ineluctable de poder llamada soberanía. Esta cualidad será el principal instrumento para determinar las "formas" a que nos hemos abocado. Así, al hacer el análisis de los estados federados conformantes de un Estado compuesto (federal), encontraremos los tres elementos propios de todo Estado, empero, carecemos del atributo de la soberanía. No así,

cuando al estudiar a la Confederación de Estados, la pluralidad de potestades soberanas nos hará colegir la presencia múltiple de Estados, y consecuentemente tendremos que descartarla como una forma más de la tipología estatal.

Advertidos de lo anterior, tenemos dos formas de Estado a saber: la forma compuesta o federal y la simple o unitaria. Una parte de la teoría del Estado ha pretendido incluir la forma de Estado confederal, sin embargo, ésta ha recibido fuertes críticas en virtud de que sus miembros son sujetos activos en el ámbito internacional, por tanto resultaría imposible incluirlos como simples partes dentro de una catalogación como la que nos ocupa. Ahora bien, esta proscripción teórica no puede ser categórica, ya que en el derecho comparado encontramos al sistema confederado por antonomasia que es el suizo. Así, la Confederación Helvética de acuerdo a su Ley Fundamental de 1874, ostenta esta estructura estatal. Ello le ha permitido que desde su fundación en el año 1291 con la unión de los cantones de Uri, Schwyz, Obwald y Nidwald, el Estado conferado haya ido en constante crecimiento merced a la anexión de otras entidades hasta sumar en la actualidad veintiseis. El último cantón en confederarse fue Jura hace catorce años. (1979).

El confederalismo suizo ha caído paulatinamente en el folklorismo, de la misma manera que la neutralidad ha pasado a ser parte de la mitología constitucional. En

1990, los cantones del Jura y Berna han llegado incluso a las "amenazas de guerra" por cuestiones de delimitación territorial. En el fondo se esconde un problema de expansión germanoparlante en la región.<sup>85</sup>

En sentido contrario se expresa Claude Leclercq:

"La 'Confédération helvétique', rappelons-le, quoique semble l'indiquer son nom, n'est pas une confédération, mais une fédération d'Etats. Il en est de même pour la 'Confédération' du Canada."<sup>86</sup>

Las líneas que siguen, sirvan de apología del Estado confederado:

Se ha censurado en contra de la posibilidad de un Estado compuesto y escindible como lo sería el confederal. Se ha insistido prolijamente, que dado el carácter efímero de la convención de derecho internacional que le da origen, así como la pluralidad de soberanías que nutren su formación, el Estado confederal no existe ni puede existir en el ámbito del derecho interno, pues las facultades de las partes signantes

---

<sup>85</sup> El profesor Kelsen ya había advertido la raíz sociológica de esta estructura multilingüística: "El Estado Federal Suizo constituye una unión de diversos grupos étnicos muy diferentes en cuanto idioma y cultura. Pero fueron tan sólo unas porciones insignificadamente pequeñas de tres naciones, separadas de éstas por circunstancias históricas y políticas, y no esas mismas tres poderosas naciones, las que se unieron para formar una comunidad relativamente centralizada. Y probablemente esta comunidad se mantiene unida no tanto en virtud de fuerzas interiores como más por la presión exterior que sobre este pequeño Estado ejerce el sistema político de las grandes potencias circunvecinas a Suiza." *Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales*. editora Nacional, México 1974, p. 174.

<sup>86</sup> Op.cit., p. 85.

suponen la titularidad de una autonomía completa.

Por lo que respecta al supuesto carácter efímero de la Confederación, este argumento debe desecharse de plano, pues con sólo tener presente que los primeros cantones suizos se aliaron hacia la mitad del medioevo, su persistencia como Estado queda fuera de toda duda. Sin embargo, el principal argumento que es el de la multiplicidad de soberanías requiere un estudio más pormenorizado.

*Un Estado confederal como el Helvético, no ostenta una pluralidad de soberanías, sino una sola, empero se diferencia de los Estados federales, en la posesión de la facultad no mermada de sus estados federados de escindirse del órgano macro del cual forman parte. Visto así, el problema diferencial no es el patrimonio de la soberanía, sino su capacidad constitucional de readquirirla.*

Recientemente, en virtud de la negativa suiza para participar en el Espacio Económico Europeo (Referéndum del 6 de diciembre de 1992), los cantones francoparlantes buscaron en las entrañas del Derecho Público suizo, alguna fórmula para integrarse por separado al EEE.

*"La confédération, au sens précis du terme, est donc un agrégat durable d'Etats dont les membres, ayant des objectifs communs, généraux et même vitaux, comme la sécurité et la paix, sont tenus par des engagements permanents et possèdent des organes interétatiques d'action et de représentation."*<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Marcel Prélôt et Jean Boulois, Institutions politiques

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

No debe descartarse categóricamente la doctrina de Seydel en torno de estos tópicos, ya que si seguimos sosteniendo la unidad de la soberanía estatal, no es factible atomizarla en el seno del Estado federal, lo que sería enteramente absurdo. Pero tampoco podemos pensar - siguiendo a Seydel - que en un contrato las partes firmantes por efecto de éste, dejen de tener la categoría de tales. En este sentido el Estado federal sería un absurdo mayor que el confederal.

En apoyo de estas afirmaciones puede consultarse a Alfred Verdross:

"La confederación de Estados es una unión de Estados soberanos fundada en un tratado internacional y en la que por lo menos ciertos asuntos políticos están regulados por órganos comunes. La confederación de Estados es, pues, una unión de Estados política y organizada. Suele tener subjetividad jurídico internacional juntamente con los Estados miembros, porque la política exterior común se encomienda a órganos centrales."<sup>88</sup>

El Estado Federal por su parte, constituye uno de los puntos medulares de toda la teoría del Estado. Dicha estructura compuesta, incumbe privativamente al derecho interno y se genera exclusivamente por mandato constitucional. Visto así, es decir como un fenómeno de cuño doméstico, el federalismo resulta ser una técnica constitucional descentralizadora con miras a crear

---

et droit constitutionnel, dixième édition, Dalloz, Paris 1987, p. 289.

<sup>88</sup> Derecho Internacional Público. Traducción de Antonio Truyol y Serra, editorial Aguilar, tercera reimpresión, España 1982, p. 333.

entidades legisferantes autónomas (estados federados), en donde ciertos ámbitos competenciales quedan bajo la tutela exclusiva de los órganos locales. La vinculación jurídica entre los dos órdenes (federal y estatal), crea una intrincada y compleja urdimbre de normas que son la materia propia de lo que se le ha denominado Derecho Interestadual.

"L'Etat fédéral se caractérise particulièrement et avant tout, par la superposition d'un Etat central à l'ensemble des Etats fédérés, dont il est l'agrégation."<sup>89</sup>

La definición de Estado federal está ineludiblemente vinculada con la doctrina jurídica mediante la cual se le pretenda analizar, de esta suerte para Jellinek, la nota esencial está constituida por la soberanía,<sup>90</sup> mientras que para el profesor Kelsen, el fenómeno puede ser reducido a categorías de descentralización.<sup>91</sup> Loewenstein lo ha visto como "un sistema de pluralismo territorial"<sup>92</sup>, en tanto que Moushkeli lo apreció como un "desdoblamiento competencial".<sup>93</sup> En fin, lo cierto es que en el seno de esa estructura compuesta, la existencia de un sólo orden jurídico se desarrolla por la convivencia de diferentes órganos legisferantes reducidos a ciertas circunscripciones y en diferentes rangos. <sup>94</sup>

<sup>89</sup> LECLERCQ, Claude. Op. cit., p. 85.

<sup>90</sup> Cfr. Op. Cit., p. 578.

<sup>91</sup> Cfr. Teoría General del Derecho y del Estado, p. 376.

<sup>92</sup> Cfr. Op. cit., p. 357.

<sup>93</sup> MOUSKHELI, M. Teoría Jurídica del Estado Federal, traducción de Armando Lázaro y Ros, editora Nacional, México 1981, p. 124.

<sup>94</sup> Una bella definición de lo que un Estado federal debe

Nosotros consideramos que el Estado federal puede ser definido como la forma de organización autárquica de tipo compuesto, que dota a sus entidades conformantes de un alto grado de autonomía política y de atribuciones legislativas, con el fin de crear un sistema complejo de descentralización múltiple.

La realidad internacional contemporánea, nos debe llevar a nuevas conclusiones sobre el funcionamiento del federalismo moderno. Las duras críticas de Jellinek contra las constituciones federales de México y Austria sobre el carácter centrífugo de su conformación, y consecuentemente de su inestabilidad, no tienen ya cabida. Los tiempos actuales nos dan ejemplos de desintegración en sistemas federales "perfectos". Así Canadá y los fallidos proyectos de secesión de Quebec, las segregaciones étnicas en Suiza, la desintegración en la antigua República checoslovaca, así como la convulsión yugoslava, ponen en tela de juicio la estabilidad de los

---

ser desde el punto de vista sociológico y político fue dada por el profesor Jesús Reyes Heróles: "El Estado Federal no es un montón de fragmentos carentes de sentido, desconectados, ni el Estado es un ser inanimado, inmóvil, por sus contradicciones internas, neutralizado por un manójo de intereses antitéticos o contrapuestos. El Estado es substancia y debe ser fuerza, fuerza regida por el derecho y obediente a los intereses populares. El fortalecimiento de los estados federados sería imposible si el Estado federal careciera de substancia y principios, orientación y capacidad. A su vez, el Estado Federal carecería de apoyos si la anemia perniciosa impide a los estados federados ejercer sus facultades y competencias." La Reforma Política y su Repercusión en los Estados. Discurso en la segunda reunión de la República, Acapulco, Guerrero, 5 de febrero de 1979, p. 2.

sistemas centrípetos.

Otro mito debe ser derribado en esta oportunidad: desde el siglo diecinueve hasta nuestros días, los teóricos del Estado han utilizado persistentemente el modelo norteamericano como el paradigma de un federalismo centrípeto, pues al decir de tales tratadistas, las trece colonias que más tarde se convertirían en la Unión Americana, renunciaron a sus respectivas soberanías en beneficio de una nueva y única soberanía del entonces naciente Estado federal. Esta tesis carece de fundamentos históricos y constitucionales, toda vez que las colonias americanas carecían de subjetividad jurídica internacional ya que formaban parte integrante del Imperio Británico. La soberanía a la que supuestamente renunciaron jamás existió, de la misma manera que las colonias españolas en América tampoco eran sujetos del Derecho Internacional de la época. En rigor, el proceso de integración federal ulterior a la Independencia de las colonias inglesas no es tal, pues el fenómeno descrito corresponde de manera estricta a un proceso centrífugo de formación del Estado federal, similar al caso mexicano.

Por último, pasemos a examinar la forma de Estado unitario o simple. De hecho, es esta la forma estatal que sirve de guía convencional para el estudio de los elementos del Estado. Se trata de un tipo de estructura que no ostenta ampulosas pretensiones de descentralización política, aún cuando en la realidad si

las ejecute. El sistema departamental de descentralización francés es una clara muestra de ello. Otro ejemplo notable es el fraccionamiento de España en comunidades autónomas, las cuales practican en buena medida la descentralización política. Incluso, la capacidad legislativa persistentemente imputada al Estado federal, es realizada por las comunidades con base en los fueros de origen medieval. El caso español podría ser visto como un federalismo escondido en las entrañas de un Estado central. Quizás la animadversión de los iberos para reconocer la idoneidad de la forma compuesta respecto de su país, estribe en la vinculación que tuvo esta forma de Estado con el experimento republicano de tan triste desenlace.

Paradójicamente, el Estado unitario, quien es el protagonista de todas nuestras teorías carece de un estudio especializado exclusivo. Este Estado debe ser reanimado por nuestra doctrina y no abandonársele a la apoplejía de la que ya muestra síntomas.<sup>95</sup>

En lo que se refiere a las formas de gobierno, la literatura política rebosa de generosidad en detrimento de su exactitud conceptual. Desde las formas "puras" e "impuras" de gobierno creadas por Aristóteles, adjudicadas apoteósicamente por Polibio al Estado latino y publicitadas más tarde por Cicerón, se le llama forma de gobierno a todo: democracia, aristocracia, monarquía,

---

<sup>95</sup> Cfr. HAURIUO, André. Op. cit., pp. 184 y 185.

república, demagogia, oligocracia, tiranía, plutocracia, policracia, mediocracia, hasta el actual y desgastadísimo término de tecnocracia.

Si bien es cierto que las anteriores modalidades políticas pueden condicionar gravemente cualquier forma de gobierno, ello no las convierte en éstas, pues en rigor se tratan de meras virtudes o afecciones en el ejercicio del poder público.

Nosotros consideramos que las únicas formas de gobierno que existen (o al menos que subsisten) en la actualidad son la monarquía - principalmente moderada -, y la república. Los otros géneros de gobierno no son desde nuestra perspectiva tales, sino meros adjetivos a las dos formas señaladas. Así la democracia no existe sola, sino respecto de una monarquía o de una república. Lo mismo podemos decir de la tiranía o plutocracia. Estos últimos son entonces, facetas que pueden adoptar los gobiernos monárquicos y republicanos.

Sin embargo, nuestra crítica a las "formas" de gobierno no concluye con lo anterior. Desde la parlamentarización de occidente, poco importa si un gobierno es monárquico o republicano, sino si es parlamentario o no. La existencia de un gabinete como órgano ejecutivo del parlamento es la cuestión determinante sobre la conducción de la cosa pública, resultando de un segundo orden, si el jefe del Estado usa una corona o una banda en el pecho.

Un examen general de las formas de gobierno,

respecto de la presencia de un parlamento, nos permite observar al detalle esta tendencia hacia la postración de las formas subsistentes (monarquía o república). De esta manera, verbigracia, Bélgica, España, Holanda, Luxemburgo, Noruega, el Reino Unido y Suecia tienen aún monarquías en la jefatura del Estado. Mientras que por su parte Austria, Alemania Federal, Francia, Italia, Portugal y Suiza, se ostentan como Estados republicanos. En ambos grupos, pese a la diferente fórmula gubernamental, las condiciones políticas, económicas y sociales son *grosso modo*, similares, presentando todos los países mencionados un denominador común en su estructura constitucional: la presencia de un sistema parlamentario de gobierno.

La diferente conformación gubernativa de los Estados contemporáneos, tiene mucho que ver con la tradición política e incluso con las raíces culturales de cada nación. Los monarcómanos actuales ven en las realidades supervivientes un vínculo cultural, más que una estructura política. Por su parte, los rabiosos republicanos, ven en su forma de gobierno un tributo al triunfo del liberalismo por encima de un nuevo modelo constitucional. Cabe destacar que las funciones propias de los jefes de Estado en los dos tipos de gobierno redundan en su similitud: actos protocolarios; atribuciones de excepción en materia de integración y disolución parlamentaria; atribuciones como coadyuvantes

en las negociaciones con potencias extranjeras, etcétera.

Ejemplificando lo anterior, insistimos en el punto de vista expresado, la problemática en torno a las formas de gobierno es ya un problema arcaico que ha perdido agudeza. La preocupación central de la moderna teoría del Estado debe abocarse a la dilucidación del mejor régimen de gobierno (parlamentario, presidencial o de asamblea). Estos factores si pueden definir en la actualidad, el desarrollo político del Estado contemporáneo.

En apoyo de nuestra postura, Maurice Duverger señala:

"El régimen parlamentario ha reconciliado a monárquicos y republicanos, conservadores y liberales. Ha podido porque ha privado a la monarquía de toda su sustancia, reduciéndola a pura apariencia."<sup>96</sup>

En este mismo sentido Biscaretti afirma:

"La forma de gobierno parlamentaria, hasta hoy la más extendida en Europa occidental, no presenta diversidades sustanciales en sus versiones monárquicas y republicanas."<sup>97</sup>

La eficacia de la monarquía se ha visto mermada en estos tiempos de manera más grave que la de la forma republicana. Su boato, carácter añejo, alto costo, así como su inestable popularidad, le han valido el repudio de los modernos ciudadanos, quienes prefieren tener la calidad de electores respecto de su jefe del Estado, como ocurre en la república. El sabor feudal de la realeza le pone en desventaja ante el cariz moderno e igualitario de

<sup>96</sup> Op. cit., p. 141.

<sup>97</sup> Op. cit., p. 245.

la otra opción gubernativa. Empero, reiteramos que desde el punto de referencia político ambos sistemas son similares.<sup>98</sup>

Ahora pasemos a estudiar las características estructurales de los regímenes de gobierno.

Hemos querido, a manera de prolegómeno de este ejercicio de análisis comparativo de los regímenes de gobierno, comenzar intentando una definición sobre éstos.

Entendemos por régimen de gobierno, el sistema político constitucional de ejercicio y control del poder, en el cual la relación entre los poderes constituidos es base para el equilibrio de la función gubernamental, pudiendo estar dichos poderes en división, colaboración o confusión.

Los sistemas de gobierno caracterizan la manera de ser de este elemento del Estado, sin que estén irreductiblemente vinculados a las "formas" de gobierno, como son la monarquía o la república. Lo anterior es cierto, con la salvedad del régimen presidencial, el cual por su desafortunada confusión del jefe del Estado y el jefe del gobierno en la misma persona, solo es concebible en el marco del gobierno republicano. Por lo que toca al sistema parlamentario, éste habita por igual en

---

<sup>98</sup> El profesor Kelsen advirtió la similitud existente entre el régimen presidencial y el modelo monárquico: "La república presidencial, en la que el jefe del ejecutivo es electo por el pueblo, sigue el modelo de la monarquía constitucional. El poder del presidente es el mismo o mayor que el del monarca constitucional. *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit., p. 358.

repúblicas o en añejas monarquías, sin que sus resultados operacionales se afecten en mayor medida. Asimismo, el sistema de asamblea suizo, aún cuando es el único ejemplo en el globo terráqueo de democracia directorial, podemos colegir que por sus características cuasiparlamentarias, podría subsistir en ámbitos monárquicos distintos al republicanismo de la prestigiosa Confederación Helvética.

Es importante hacer énfasis en que la forma de gobierno influye en el régimen de gobierno, adoptando aún cuando sólo en cuestiones protocolarias o de teorización política, distintas expresiones o formalidades. Así un parlamento en un contexto monárquico tenderá a reconocer la soberanía en la corona, en oposición a lo que un congreso, dieta, asamblea o parlamento republicano, ostentarían como soberanía popular. Sin embargo, reiteramos que tales concepciones no desvirtúan las características estructurales de los regímenes de gobierno.

Por lo que concierne a los regímenes de gobierno y su vinculación con las formas de Estado, se presenta un fenómeno de sí peculiar, pues teóricamente no existe óbice para intercalar los tres sistemas gubernamentales que estudiamos con las dos formas estatales que la teoría general enseña, esto es la unitaria y la compuesta, que se traducen en el Estado central y en el Estado federal. Empero, la realidad constitucional de un gran número de naciones nos muestran que los patrones de conducta

política se reducen a unas cuantas combinaciones.<sup>99</sup> El primer grupo de ellas quedaría determinado por los Estados centrales, quienes al escogitar su forma y régimen de gobierno, no tienen otra opción adicional de sistema gubernativo, pues existe un único ámbito de validez jurídico. No así en los Estados compuestos, los cuales podrían en el área de la competencia federal poseer un régimen de gobierno distinto al que rigiera para los Estados miembros, e incluso éstos contar con sistemas de gobierno diferentes entre sí. Esto último no ha sido razón suficiente para que los sistemas federales que pueblan el mundo, se hayan aventurado en mayor medida a adoptar la combinación expresada.

Sobresale el caso de la Constitución ugandesa de 9 de octubre de 1963, que diseñaba un Estado compuesto con una forma pseudo republicana a nivel federal y monárquica en lo tocante a sus entidades federativas.

En nuestra opinión, el Estado compuesto tiene capacidad de albergar en sus distintos ámbitos de validez diferentes regímenes de gobierno, no como una mera alquimia constitucional, sino como una genuina interpretación y proyección del Estado federal. Este análisis combinatorio lo realizaremos más adelante.

---

<sup>99</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. Estado Federal y Régimen Parlamentario en México, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 3, número 11, México 1 de marzo de 1988.

## A EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

El régimen de gobierno presidencial tiene sus orígenes en la Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787. Su nacimiento se debió a la monarcofobia que afectó a los constituyentes norteamericanos que no querían dar margen a resabios gubernamentales no republicanos, y obsesionados por la entonces novedosa teoría de la división de poderes que supuestamente Montesquieu había observado en el Parlamento británico, renunciaron a la tradición constitucional que la Europa dieciochesca ofrecía, sin advertir que el parlamentarismo era la puñalada más letal que se le había asestado a la monarquía absoluta en plena decadencia, pues a diferencia de los experimentos resultantes de la Revolución francesa la que admitió contradictoriamente directorios, restauraciones y bonapartismos; el Parlamento era pacífico e irreversible. Sin embargo, los constituyentes de 1787 como buenos iconoclastas no escucharon otras razones e intentaron un sistema de equilibrio basado en los pesos y contrapesos (*checks and balances*), al través de una separación tajante de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Empero, el sistema no se agota aquí, sino que tal y como lo ha expresado el historiador del derecho mexicano, don José de Jesús López Monroy, ante la ausencia de un parlamento en Norteamérica la otra forma

de equilibrio político fue el Estado federal, que concedía igualdad en la representación a los ciudadanos de latitud y condiciones distintas.

El sustitutivo del parlamento en la Federación norteamericana fue el Congreso de los Estados Unidos, conformado de manera dicotómica: una cámara de representantes populares, diseñada de acuerdo al modelo ideológico francés, y otra cámara especial para ventilar problemas relacionados con la nueva estructura federal, esto es el Senado. Este último órgano de representación tenía en su modelo pristino ciertas reminiscencias de índole internacional, pues los nuevos senadores en el flamante Estado compuesto, hubieran tenido el rango de embajadores en la anterior Confederación. Estas características del Senado de la Unión, asociado con el argumento previamente reseñado del profesor López Monroy, nos hace inferir que la creación de esta Cámara Federal dentro del Congreso, significó un retroceso en la representación política pues se volvió a la representación de cuño estamental.

Ahora bien, al estructurar el nuevo Congreso de la Unión, los norteamericanos fueron menos creativos de lo que imaginaban, esto resulta particularmente notorio, en el sistema electivo del presidente de los Estados Unidos por vía indirecta y mediante electores, lo que no era otra cosa que la misma integración indirecta del gabinete en el parlamentarismo.

El mayor defecto al que se enfrenta el régimen presidencial, es la falta de controles interorgánicos entre los departamentos de poder, especialmente la imposibilidad del Congreso de censurar los actos del ejecutivo. Esta deficiencia del sistema no es casual, sino por el contrario una de las mayores preocupaciones de los hombres de Filadelfia, pues como ya lo hemos narrado, el período del "Parlamento Largo" en Inglaterra les rememoraba los defectos de una asamblea dictatorial. En consecuencia, con especial cuidado buscaron independizar al ejecutivo respecto de ambas cámaras legislativas, llegando al extremo de facultar al presidente para interponer el veto (*adjourn*), contra las leyes que considerare atentatorias de su autonomía, o bien, que pusieren en riesgo la seguridad nacional. Empero, el vicio a la larga tomó proporciones inauditas, hasta el extremo de que el departamento dejó atrás a los otros dos órganos estatales y adquirió un papel protagónico en la vida política del país.

La ausencia de controles interorgánicos desembocó en que el presidente de los Estados Unidos podía - y puede - actuar con las manos libres en casi todos los ramos de la actividad política. El aumento de atribuciones metaconstitucionales así como el prestigio de la institución presidencial inflaron a este departamento, de suerte que adquirió injerencia en las esferas competenciales de los estados federados. Este cúmulo

excesivo de autoridad a favor del ejecutivo terminó por hacerlo equiparable con la monarquía absoluta y alarmar a los teóricos de varias generaciones.<sup>100</sup>

Esta analogía monárquico presidencial fue mostrada por Hauriou.

"Al instituir el régimen presidencial, los constituyentes americanos habían pensado 'arreglar', para un presidente en un marco republicano, el sistema de monarquía limitada, cuyo funcionamiento en la madre patria les era conocido."<sup>101</sup>

En la teoría del Estado mexicana, pocas voces han advertido la compleja analogía.<sup>102</sup>

Es necesario precisar que la similitud monárquica a la que hemos hecho referencia, se vincula con la monarquía absoluta. Insistimos en esta cuestión: la ausencia de controles interorgánicos en el sistema

---

100 "La presidencia americana ha sido creada tomando intencionalmente como modelo la realeza inglesa. La concentración del poder ejecutivo en el gobernador de cada colonia existía ya en la época de la dominación inglesa, y la teoría de Montesquieu sobre la utilidad de la unión del poder ejecutivo en las manos de uno solo, ha tenido como consecuencia el que el director del gobierno en una república tenga una situación análoga a la de un monarca." JELLINEK, G. Op.cit., p. 552.

101 Op.cit., p. 269.

102 "Al surgir la monarquía absoluta, antecedente inmediato del Estado moderno, la potestad suprema política queda enmarcada en el representante de la nación. Precisamente la supervivencia de esta forma de gobierno se encuentra en la actualidad en los regímenes presidencialistas, su último girón. En ellos las garantías constitucionales de la democracia indirecta, son de hecho, recortadas al máximo. Por el contrario el régimen parlamentario, de gloriosa tradición europea, es el portavoz genuino de la democracia indirecta, que opera con el régimen del mandato político." ARNAIZ AMIGO, A. *Soberanía y Potestad*, editorial Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, México 1981, p. 23.

presidencial es el aspecto más lesivo de su conformación. En el sistema parlamentario, el mutuo control entre el parlamento y el gabinete es la nota más importante de su funcionamiento, de suerte que los representantes populares ejercen una vigilancia constante sobre el gobierno. La permanencia de éste en sus funciones responde a la confianza en el sentido más lato de la palabra, ya que cualquier censura superveniente por parte de la asamblea parlamentaria, ocasiona el derrumbamiento del gobierno en el marco constitucional. La "confianza" es un ente abstracto pero insustituible para el sostenimiento gubernamental, toda vez que las causales de censura por parte de la asamblea no son concretas, ni mucho menos se encuentran prescritas en un catálogo. La mera impopularidad de los miembros del gabinete, la presunción de su poca idoneidad para conducir la vida política de la nación o la convicción de su ineptitud, puede llevarlos a la pérdida del encargo.<sup>103</sup> Cuan lejanas se encuentran estas hipótesis de lo que ocurre en los regímenes presidenciales, en donde el titular del ejecutivo podría acarrear la impopularidad unánime no sólo del congreso sino del país entero, y mientras no delinquiere, único caso en el que se le puede incoar

---

<sup>103</sup> Es necesario reconocer que la "confianza" parlamentaria tiende lamentablemente a vincularse más con el jefe del Estado que con los electores. Las recientes caídas en Francia de los gobiernos de Michel Rocard y de Edith Cresson se debieron más a la pérdida de la "confianza" del presidente Mitterrand que de la ciudadanía.

proceso, es imposible censurarle constitucionalmente por motivo alguno.

El absoluto control interorgánico del sistema parlamentario le concede una superioridad estructural y orgánica verdaderamente singular. El descontrol interdepartamental propio del presidencialismo, tiene su antecedente formal en el artículo segundo, cuarta sección de la Constitución estadounidense de 1787, la cual señala:

"El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves."<sup>104</sup>

Fuera de esta hipótesis, no existe ningún procedimiento constitucional para la destitución del presidente por cuestiones de confianza, lo que le da una solidez pétrea y poco democrática. La presencia de este defecto puede ser el factor que explique la caída estrepitosa e ilegal de muchos regímenes presidencialistas del tercer mundo, puesto que ante la inexistencia de acciones constitucionales para exigir la reorientación política, los grupos en contienda requieren abandonar los medios jurídicamente establecidos para acudir a la vía de hecho.

Otro de los errores del sistema presidencial, es la concesión excesiva de atribuciones al ejecutivo. Un

---

<sup>104</sup> Constitución de los Estados Unidos de América, Filadelfia, E.U.A., 17 de septiembre de 1787.

examen del artículo segundo, segunda sección, párrafos primero, segundo y tercero de la Carta de Filadelfia, permite corroborar esta afirmación. El presidente puede, en el marco de sus atribuciones:

- Dirigir a las fuerzas armadas de la Unión y a la milicia de las entidades;
- Suspender la ejecución de las sentencias judiciales y conceder indultos (salvo los derivados de responsabilidades oficiales);

Con anuencia del Senado:

- Nombrar embajadores;
- Designar cónsules;
- Celebrar tratados con potencias extranjeras;
- Nombrar ministros públicos;
- Designar a los magistrados del Tribunal Supremo;
- Nombrar - provisionalmente -, a los senadores; y:
- Designar a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos que no requieran para tal efecto de algún procedimiento especial de acuerdo a la ley.

Conforme a la Enmienda veinticinco, párrafo dos:

- Nombrar al vicepresidente de los Estados Unidos, (con confirmación aprobatoria de ambas cámaras).

En nuestra opinión, los creadores del sistema de gobierno norteamericano escribieron con manos trémulas el artículo segundo constitucional, no tenían claro si querían un gobernador general o un monarca, si buscaban

un departamento poderoso o realmente un órgano estatal equilibrado respecto de los otros dos. Esta vacilación se transformó en una combinación de todos estos elementos. La insistente preocupación de equiparar al presidente con el jefe del Estado aún en la literatura constitucional contemporánea es una clara reminiscencia de esta confusión.

El jefe del Estado tiene una función muy clara en los regímenes parlamentarios, al servir como eje de equilibrio cuando el sistema entra en crisis, esto es cuando el gabinete es censurado y la asamblea parlamentaria disuelta. La intervención extraordinaria y emergente del jefe del Estado, prevista detalladamente por el orden constitucional, se realiza en el interregno parlamentario para convocar a nuevas elecciones y continuar la marcha política del Estado. En su estructuración lógica y constitucional el sistema parlamentario está diseñado para tener tales crisis. Otra cosa ocurre en los gobiernos directoriales y presidenciales. En los primeros la ausencia del jefe del Estado es totalmente coherente con el sistema porque este no está configurado para entrar en crisis. La posición inerte del directorio frente a la asamblea, convierte a aquél en una dependencia dócil de ésta la cual puede someterlo sin requerir de procedimiento especial alguno. Al carecer el directorio de facultades para disolver a la asamblea, e incluso para someter a su consideración la

propia dimisión del gabinete, es totalmente inútil la presencia de un funcionario con capacidades extraordinarias como lo sería un jefe del Estado.

Situación similar a esta guardan los regímenes presidenciales, pues dada la autonomía tajante entre los departamentos públicos, es impensable que dos de ellos (el legislativo y el ejecutivo) se derrumben recíprocamente y requerir concomitantemente de la intervención de un factor emergente que sería el jefe del Estado. <sup>105</sup> Se ha dicho hasta la saciedad que las tareas de este alto moderador político son las de actuar protocolariamente y como representante en las relaciones internacionales. Tales afirmaciones trivializan al extremo las funciones del jefe del Estado y de hecho tales actividades les suelen ser ajenas en la actualidad. Por lo que respecta al protocolo y etiqueta políticos, podríamos afirmar que esta misión todavía es atribuible a algunos jefes del Estado en las modernas democracias parlamentarias. Empero, es fácil colegir que una labor tan sencilla puede ser delegada a cualesquiera otros funcionarios, sin inconveniente alguno.

En lo referente a la conducción de la relaciones internacionales a cargo del jefe del Estado, esto es absolutamente falso. Nadie en su sano juicio puede

<sup>105</sup> En este sentido ver la opinión de Claude Leclercq, para quien esta es la cualidad esencial del sistema: "La caractéristique essentielle du régime parlementaire tient au fait que le gouvernement peut voir sa responsabilité engagée devant le Parlement." Op. cit., p. 199.

sostener que el monarca español, holandés, inglés o cualquier otro determinan la política exterior del Estado. Dicha tarea está encomendada al gabinete, y dentro de éste, específicamente al ministro de asuntos exteriores. Por ende, parangonar a un presidente conforme al gobierno americano, con un jefe del Estado propio de un régimen parlamentario en virtud del manejo de las relaciones internacionales, es una equiparación desafortunada.

Georges Burdeau describe el régimen presidencial de la siguiente manera:

"Le régime présidentiel est celui qui, en assurant au maximum l'indépendance des pouvoirs réalise leur séparation la plus complète. Il se caractérise par trois traits essentiels:

1. l'élection du chef de l'Etat par la nation; c'est le moyen de lui assurer un prestige au moins égal à celui du Parlement;
2. l'absence d'instrument de pression de chacun des pouvoirs sur l'autre: le parlement ne peut pas renverser le gouvernement qui, de son côté, ne peut pas dissoudre le Parlement;
3. enfin une stricte répartition des tâches, telle que la législation est réservée aux chambres et l'exécution au Président."<sup>106</sup>

Para el profesor Ignacio Burgoa, las notas esenciales de este sistema son las siguientes:

"a) El titular del órgano supremo en quien se deposita el poder ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea la voluntad popular...

b) Si al presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar

---

<sup>106</sup> Op. cit., 21e édition, p. 148.

a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario...

c) Los colaboradores más cercanos o inmediatos del presidente no son, en puridad, ministros como en el régimen parlamentario, sino secretarios de Estado, ya que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública. Entre tales secretarios y el congreso o parlamento no hay ninguna relación jurídico política directa, como contrariamente sucede en el parlamentarismo, ya que el único responsable del gobierno en todos sus aspectos es el presidente.

d) En un sistema presidencial no hay un consejo de ministros cuya composición, situación y competencia se parezcan los del gabinete en el régimen parlamentario...

e) La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de 'jefe de Estado',...

f) Es evidente que en el sistema presidencial instaurado dentro de un régimen democrático, el presidente no es titular de la facultad legislativa,...

g)...Fácilmente se comprende que las trascendentales tareas que se acaban de esbozar requieren un 'poder ejecutivo' - en su sentido orgánico - fuerte y compacto -que funcione dentro de un amplio marco de atribuciones jurídicas de muy variado contenido social, económico y político...

h)...Además, y según lo hemos advertido, esta forma de gobierno, aunque permita el predominio del presidente, rechaza la falta de control de la actividad presidencial,..."<sup>107</sup>

Biscaretti di Ruffia señala que las características del régimen presidencial pueden ser detalladas de la siguiente manera:

"El Gobierno presidencialista es aquel que más

<sup>107</sup> Op. cit., pp. 659 a 663.

rígidamente realiza el principio de división de poderes: a los cuales están dedicados los tres primeros artículos de la Constitución federal norteamericana de 1787 (modelo típico en cuestión). El Poder ejecutivo tiene, así, su vértice en el presidente, que nombra a todos los funcionarios principales (tomándolos en gran parte de entre los componentes del partido triunfante, según el *spoils system*) incluyendo a los jefes de los diferentes Ministerios administrativos, llamados secretarios, que están a él subordinados estrictamente, sin formar Gabinete; y el mismo presidente es controlado por el Senado sólo en cierto número de atribuciones,..."<sup>108</sup>

Jorge Carpizo señala:

"En principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes ejecutivo y legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro."<sup>109</sup>

Para Manuel González Oropeza, los principios derivados de la Constitución norteamericana son tres:

- "a) El Poder Ejecutivo es unipersonal.
- b) El Presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas y
- c) Tendrá a su cuidado la fiel ejecución de las leyes."<sup>110</sup>

Stephen Leacock señala las siguientes desventajas del sistema presidencial:

"Por otra parte, el sistema presidencial tiene notorias desventajas: el cargo de presidente adquiere tal importancia, que la proximidad de la elección presidencial ocasiona períodos de gran excitación y rebeldía, siempre desfavorable a la actividad de la industria, y en países

<sup>108</sup> Op. cit., p. 228.

<sup>109</sup> El Presidencialismo mexicano, pp. 14 y 15.

<sup>110</sup> Op. cit., p. 7.

turbulentos los precipita en revoluciones; además, aparte de la ficticia unión de los partidos, el sistema coloca al ejecutivo y al legislativo en peligroso antagonismo."<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Op.cit., p. 176.

**B) EL GOBIERNO DE ASAMBLEA.**

Entre los sistemas de gobierno menos conocidos en el Derecho Comparado, se encuentra el llamado de Asamblea, Directorial o Convencional, que al lado de los regímenes presidencial y parlamentario, conforman la trilogía gubernamental que funciona en la mayor parte del mundo.<sup>112</sup>

El sistema de Asamblea opera bajo el principio de confusión de poderes, a diferencia del parlamentario que se funda en el de colaboración, o el presidencial en el de división de funciones. En rigor el sistema en estudio lo podríamos subsumir dentro del parlamentarismo por tener el mismo sustrato ideológico: el control recíproco de los poderes constituidos mediante la confianza. Incluso se puede considerar al sistema de Asamblea como una fase superior del parlamentarismo, por la total preponderancia y fortaleza que aquélla ejerce sobre el órgano administrativo, y convierten al multicitado régimen en un "sistema archidemocrático", utilizando el lenguaje del profesor Karl Loewenstein.

Esta forma de gobierno ha quedado prácticamente circunscrita a Suiza, sin posibilidades de éxito en otros

---

<sup>112</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. El Gobierno de Asamblea, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 3, número 12, México 1 de junio de 1988, pp. 57 y 58.

Estados de distintas latitudes. Esta incapacidad de adaptación, podría ser explicada por la estricta vinculación que el régimen guarda con la forma del Estado (federal), así como con las estructuras de democracia directa (referéndum, iniciativa popular), que funcionan en los dos ámbitos competenciales de la Confederación helvética. Con ello no obstante que el Directorio (Consejo Federal), o sea el órgano colegiado ejecutivo a nivel federal, carezca de facultades para censurar a la Asamblea, y mucho menos para disolverla, el pueblo mismo (recordemos que Rousseau era ginebrino), tiene la posibilidad de controlar la permanencia de la Asamblea mediante el referéndum, de manera similar al recall norteamericano.

De manera infructuosa, el sistema ha sido pretendido por otros países, siendo paradójico que su origen no sea suizo sino francés. La génesis del sistema de Asamblea se encuentra en el malhadado Directorio que la Revolución francesa generó, provocándose la dictadura del terror en la que Robespierre tuvo un papel protagónico. El sistema fue instaurado mediante la Constitución francesa del 24 de junio de 1793 y se le llamó *Gouvernement conventionnel*, en virtud de haber sido adoptado por la Convención. Posterior a este hecho, el pueblo galo lo ha tratado de revitalizar periódicamente: la Constitución de la II República de 1848; así como durante un breve lapso en el gobierno provisional del general Charles de Gaulle,

que concluyó con el referéndum del 2 de junio de 1946, por lo que la IV República (27 de octubre de 1946), abjuró de este sistema.

Por otra parte, existen tímidos proyectos de adopción del régimen de Asamblea en países sudamericanos, pero tales pretensiones se han visto contrapuestas por las condiciones políticas de las incipientes democracias de la región.

Por lo que toca a su utilización por Estados del mundo socialista, la Asamblea se ha convertido en el instrumento básico de la comunidad, pues dado su carácter de asambleísmo preponderante, ésta se puede petrificar y servir tanto a la democracia como a la autocracia, por lo que ningún gobierno de la órbita comunista puede prescindir de él. Tampoco se puede negar la influencia que este sistema ejerció sobre la Constitución de Weimar.

Las instituciones constitucionales helvéticas constituyen el prototipo funcional del sistema directorial. El artículo 71 de la Constitución federal suiza, convierte a la Asamblea en el órgano supremo de la Federación. Esta funciona bicameralmente, integrada por el Consejo Nacional y por el Consejo de los Estados, los cuales deben reunirse al menos una vez al año (artículo 85).

El Consejo Nacional representa al total de la población suiza, en él se nombra un diputado por cada veinticinco mil habitantes, para que funja en el encargo

por cuatro años. El número de representantes asciende a doscientos, entre los que figuran diputados nombrados por vía de representación proporcional. El Consejo de los Estados hace las veces de Cámara Federal, su función es dotar de una representación homogénea a todos los cantones. Se conforma por dos diputados por cantón y uno por semicantón, hasta llegar a cuarenta y cuatro miembros. Corresponde a los Estados federados decidir la manera de elegir a sus representantes ante el Consejo.

El contrapeso aparente de la Asamblea Federal lo constituye el Consejo Federal, órgano colegiado y ejecutivo que acata las decisiones de la Asamblea. Se conforma por siete miembros (artículo 95 de la Constitución Federal), quienes desempeñan sus funciones durante cuatro años, coincidentes con los propios de duración de la Asamblea. Anualmente uno de ellos funge como Presidente del Consejo Federal, cargo de naturaleza exclusivamente honorífica, dado que dicho funcionario carece de facultades especiales o de autoridad sobre sus compañeros. Cada uno de estos ministros lleva de manera independiente una de las carteras administrativas, y las determinaciones de carácter colectivo se toman por un mínimo de cuatro votos.

La especialización e independencia de los ministerios en el seno del Consejo Federal, debilita la coordinación del aparato administrativo, e incluso se considera que dado el carácter delegado de sus funciones

por parte de la Asamblea, este sistema carece de jefe del Estado en sentido estricto.

"Cette infériorité constitutionnelle de l'exécutif est encore accusé par la collégialité. L'organe gouvernemental compte sept membres, dont l'un est Président de la Confédération, mais la fonction n'est conférée que pour une année et presque à tour de rôle. Simple *primus inter pares*, le Président n'a qu'une besogne de représentation sans pouvoir propres. C'est le Conseil en corps qui détient le pouvoir de décision. 'Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité' (Constitution suisse, art. 103)."<sup>113</sup>

Otra versión puede ser considerada como antitética: la Asamblea suele reunirse de manera exigua, y deja al Consejo Federal, (Directorio) las manos libres para actuar en la política del país sin mayores requerimientos. Este fenómeno le ha valido al sistema el catalogamiento como "directorial", con fuerte predominio del ejecutivo e incluso se le ha llegado a equiparar con los regimenes presidencialistas.

Desde el aspecto formal, la Asamblea conserva siempre facultades pra criticar y censurar al Directorio, empero, a diferencia de lo que ocurre en los regimenes parlamentarios, el Consejo Federal no puede disolver a la Asamblea. La debilidad del ejecutivo queda evidenciada por la imposibilidad que tiene de renunciar en caso de sobrevenir la censura asambleísta, en esta hipótesis sólo tiene el camino de reorientar su política hacia las nuevas directrices. La dimisión del Directorio es

---

<sup>113</sup> Marcel Prélot et Jean Boulois, Op. cit., p. 102.

equiparable a una violación constitucional.

No obstante que el Consejo Federal se encuentra jurídicamente inerte ante las atribuciones de la Asamblea, la práctica constitucional de los últimos años, ha demostrado que la inestabilidad que un sistema así podría generar es más aparente que real, pues el Directorio ha permanecido en funciones, y ha tenido la fortaleza para enfrentar toda clase de crisis internas y externas.

"En revanche, d'autres éléments conduisent à nuancer au moins cette première impression. "Le Conseil participe en effet à la procédure législative: il a l'initiative des lois, il donne son avis sur des propositions de lois, ses membres assistent aux débats de l'assemblée et peuvent intervenir pour défendre leur point de vue. Cette collaboration est étrangère au régime d'assemblée." D'autre part, les nécessités de l'action politique font obligatoirement passer des attributions nombreuses entre les mains du Conseil qui représente la continuité en face d'une assemblée dont les sessions sont brèves et aussi la compétence en face d'une assemblée dont les sessions sont brèves et aussi la compétence en face de ces amateurs que sont les membres de l'assemblée. Le Conseil est à la fois chef de l'Etat, chef de l'armée en temps de paix, responsable du maintien de l'ordre, autorité judiciaire suprême pour certains recours. On comprend, dans ces conditions, combien est forte sa situation."<sup>114</sup>

Para Manuel García Pelayo la democracia en este sistema, tiene tres formas:

a) Democracia representativa en las elecciones para

---

114 ARDANT, Philippe. Institutions politiques & Droit constitutionnel. Librairie générale de droit et de jurisprudence, deuxième édition, Paris 1990, p. 344.

asamblea federal y para los consejos cantonales.

b) Democracia directa, al través de instituciones de referéndum e iniciativa popular.

c) Democracia directorial, no hay jurídicamente hablando jefe de Estado, sino Presidente del Consejo Federal.<sup>115</sup>

Una de las características fundamentales y específicas de la Asamblea suiza es su carácter "no profesional". En efecto, en una interpretación rigurosa del concepto de *mandato popular*, los representantes de la población no cobran un sueldo fijo a cargo del erario federal, ni son nombrados bajo ningún procedimiento previsto en ordenamiento federal alguno, sino que su proceso designativo se desarrolla de acuerdo a las disposiciones cantonales (o en su caso comunales). Esta ausencia de vinculación político administrativa respecto al Consejo Nacional, convierte a los representantes electivos en mandatarios "no profesionales", y por ende independientes en su actuación política.

"On oppose volontiers le parlementaire suisse, dont le mandat n'est qu'une occupation accessoire, aux députés d'autres Etats, qui sont des professionnels de la politique, c'est parfaitement exact. Mais on ferait mieux de dire que la moitié des parlementaires suisses sont, eux aussi, des politiciens de métier..."<sup>116</sup>

Los grandes logros del Gobierno de Asamblea suizo no

<sup>115</sup> Cfr. Op. cit., p. 537.

<sup>116</sup> AUBERT, Jean-François. Op. cit., paragraphe 1299, p. 475.

deben ser idealizados: a partir del asunto de corrupción imputado a la consejera federal Elizabeth Kopp "affaire Kopp", el prestigio de esta forma de gobierno ha entrado en crisis.

Para formar parte del Consejo Federal, los futuros candidatos a integrarlo desarrollan una carrera política caracterizada por la moderación política y por su respeto a las instituciones de la complejísima mitología constitucional helvética. La neutralidad, los procedimientos de iniciativa popular y referéndum, el servicio militar, las líneas aéreas y hasta los supermercados Migros dan las pautas ideológicas de un buen consejero federal

"Comment devient-on conseiller fédéral? se taisant longtemps. Avec obstination. Du moins, en n'intervenant dans le débat public qu'avec une extrême prudence, laissant toujours une large part à l'indetermination. Sauf lorsque l'unanimité est acquise d'avance. Car le mot clé du système est la cooptation. Mais qui coopte qui? On ne le sait jamais tout à fait. Des majorités ambulantes gouvernent l'assemblée fédérale."<sup>117</sup>

La abrumadora mayoría de representantes suizos alemanes en el Consejo Nacional convierte a los germano parlantes en los dictadores de la Confederación. Resulta inútil someter cualquier tema a la discusión política, si no se cuenta previamente con el apoyo de la fracción alemana. La parte francesa *romande* se convierte así en la segunda fuerza nacional de un Estado que tradicionalmente

<sup>117</sup> ZIEGLER; Jean. La Suisse au-dessus de tout soupçon. Editions Du Seuil, Paris 1976, p.119.

se ha ostentado cuatrilingüe. La sección italiana compuesta exclusivamente por el cantón de Tesino no tiene importancia política alguna, y se puede aliar con cualesquiera de las dos anteriores. La parte romanche es un elemento más apreciado por los fabricantes de cartas postales que por los politólogos helvéticos, pues se trata de una minoría siempre bilingüe que se esconde en los alpes del cantón de Grisones. El sin duda majestuoso Palacio Federal Suizo en Berna alberga a parlamentarios y turistas a condición de que hablen suizo alemán o francés. Ni siquiera existen cabinas de traducción para las otras dos lenguas nacionales.

La utilización del referéndum se encuentra también tamizada por la mitología. La determinación de las rutas de una carretera o la utilización de "conejiños de indias" para la investigación médica, no constituyen sin duda decisiones políticas fundamentales de ese país. Empero, en otros referenda, el futuro político de Suiza se juega con más revuelo. El referéndum de "Suiza sin armas" para la proscripción del Ejército federal, así como el relativo a la inclusión de Suiza en el Espacio Económico Europeo, tuvo por el contrario una decidida participación del Consejo Federal para "orientar" la votación.

La sociología crítica de la Asamblea suiza ha llegado a ciertas conclusiones sobre su elitización y compromiso con determinados grupos de poder.

"Le Parlement, institution théoriquement admirable et qui symbolise une étape de l'histoire des luttes de classes en Europe, participe naturellement de la nature épiphénoménale de l'Etat. Il convient cependant de distinguer ici trois plans de réalité.

"Lorsqu'il s'occupe de politique structurelle, c'est-à-dire, lorsqu'il discute du statut des banques étrangères en Suisse, des compétences de la banque nationale, du budget de l'armée, etc., la marge de manoeuvre du Parlement est pratiquement nulle. L'oligarchie impérialiste secondaire dicte sa loi.

"Les débats des députés (ou l'activité du gouvernement, de l'administration, de la presse, etc.) peuvent ne pas toucher directement aux hiérarchies de la société d'exploitation, au mode d'exercice du pouvoir oligarchique, à son système d'autointerprétation: le Parlement dispose alors d'un champ de liberté étonnant. Et lorsqu'il agit à l'intérieur de ce champ, il accomplit souvent un travail remarquable. Exemple: la loi nouvelle élaborée en 1971-1973 sur l'adoption et la filiation civique, qui apporte au problème des enfants abandonnés une des solutions les plus progressistes et les plus humanitaires d'Europe.

"Un troisième champ d'action s'offre au gouvernement visible: c'est l'arbitrage entre fractions provisoirement hostiles de l'oligarchie. Il arrive en effet que deux fractions du capital hégémonique s'opposent l'une à l'autre sur un problème d'importance. Le gouvernement visible découvre alors soudain un espace de liberté inattendu. Exemple: la réévaluation du franc suisse."<sup>118</sup>

El alto nivel educativo - y económico - de la población es una de las piezas fundamentales para la buena marcha de la numerosas instituciones constitucionales de esta nación. El ciudadano promedio estima que su país cuenta con un gran prestigio internacional, ya sea por el Comité Internacional de la

118 ZIEGLER, Jean. Une Suisse au-dessus de tout soupçon. Editions Du Seuil, Paris 1976, p. 120.

Cruz Roja, o por el protagónico papel que Suiza a jugado a nivel de la mediación internacional y la solución de conflictos, siendo sede de la representación europea de las Naciones Unidas. La fama de este tipo de cualidades es celosamente protegida por el Estado y por los empresarios. Esta capacidad de proyección internacional le permite prestigiar en los mercados mundiales a los productos más insignificantes.

### C) EL SISTEMA PARLAMENTARIO.

Las líneas generales de esta fórmula gubernamental ya han sido trazadas en capítulos anteriores. Sin embargo podemos ahora realizar algunas precisiones.

*El sistema parlamentario de gobierno es un régimen sin preminencias orgánicas como ocurre con los otros dos modelos.* En el régimen presidencial, la primacía del ejecutivo es la clave del sistema, y en el de asamblea, ésta cuenta con el mayor poder dentro del esquema constitucional. De ahí nuestra afirmación en el sentido de que el sistema en estudio establece la igualdad funcional tanto del gabinete como de la asamblea parlamentaria. Esta cualidad de equilibrio se manifiesta en las capacidades recíprocas de control entre los dos órganos estatales, ya que tanto el voto de confianza como la disolución dietal, concurren en la pérdida del status de ambos entes políticos. La crítica persistente en contra del sistema, relativa a una supuesta inestabilidad política, carece de fundamentos serios comprobables en la realidad. El caso italiano es una verdadera figura de excepción, su relativa maleabilidad, le permite una transformación constante sin quebrantar el orden constitucional. El resto de los gobiernos parlamentarios conocidos cumplen con exactitud los períodos originales

para los que fueron electos.

En rigor, la inestabilidad imputada al parlamentarismo no es más que un mito que sirve de argumento por parte de los sistemas semidictatoriales con el fin de no adoptar esta noble institución. La permanencia del gabinete en el ejercicio de su función, responde a un equilibrio proveniente de varios elementos, tales como la subsistencia de la mayoría partidaria en la asamblea, la negociación política y sobre todas las cosas el funcionamiento del control y la responsabilidad que el gabinete y la asamblea mantienen entre sí. Esta actividad parlamentaria ha sido definida por Manzella.<sup>119</sup>

La función de control, es justamente eso, un procedimiento permanente de inspección y vigilancia que se ejerce sobre el gabinete para verificar su conducción política y administrativa. No se debe suponer que por el efecto de esta custodia parlamentaria el gabinete actuara con timidez, sintiendo sobre sí el peso de la espada de Damocles. Si bien es cierto, que la actitud de la asamblea suele ser altamente rigurosa en las verdaderas democracias parlamentarias, no debe colegirse que en todos los casos la respuesta ineludible sea el voto de desconfianza. Una de las prácticas inveteradas en este

---

<sup>119</sup> "Con la función de control, el parlamento verifica la actividad de un sujeto político, hace valer la responsabilidad, institucional o difusa; toma las medidas necesarias directas o indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados." Op. cit., p. 355.

sentido, es que el órgano parlamentario cite cuando lo considere oportuno al ministro encargado de una cartera en especial, en cuyo caso lo interrogará. Entre las acciones más enérgicas que la asamblea puede adoptar, está la de destituir a ese funcionario si su desempeño ha sido considerado inconveniente. La pérdida del encargo de uno sólo de los ministros suele ser un verdadero acontecimiento nacional, y por ende, una grave e incómoda posición para el resto del gabinete, lo que compelerá a su titular, el primer ministro, a reorientar su política en el rubro, de suerte que coincida en la mayor medida posible con los intereses de la asamblea inconforme.<sup>120</sup> Este reordenamiento político se desarrollará teniendo como trasfondo un lenguaje entendido, de que la persistencia de una política inadecuada podría llevar a todo el gabinete a correr la misma suerte.

Contra lo que se piensa, el desarrollo de los sistemas de control en las estructuras parlamentarias, no ha conducido a degenerar tales tareas en jornadas hostiles abyectas o irrespetuosas. De hecho son mucho más sonados los escándalos políticos en los regímenes presidenciales,<sup>121</sup> que las contiendas verbales que se

---

<sup>120</sup> La renuncia del ministro de guerra francés, Jean-Pierre Chevenement durante la Guerra del Golfo en 1990, fue un acontecimiento que tuvo repercusiones no sólo a nivel nacional, sino también entre los aliados.

<sup>121</sup> Esta afirmación debe ser tomada con ciertas reservas. Los miembros de la Dieta japonesa convirtieron la sede del parlamento en un campo de batalla, con motivo de la revisión de la Ley que prohibía la participación del Japón en las actividades militares de las Naciones

sucedan en el contexto parlamentario. Un ejemplo aleccionador es el caso Watergate, que tanto desgasto la figura del ejecutivo en Norteamérica y evidenció las sórdidas pugnas entre las facciones del Congreso. ¿Qué decir de los sistemas presidenciales de toda la América Latina (salvo Belice y Jamaica); así como Bostwana, Ghana, Malawi, Tanzania y Zambia en el continente africano en donde la inestabilidad política parece convertirse en regla?. En realidad la excepción ha sido la permanencia en el orden constitucional (el caso de México). Si hemos de hacer caso de la tesis que pretende hacer homólogos cualitativamente a los regímenes presidencial y parlamentario, la deficiencia del primero en el Derecho Comparado es simplemente inexplicable. Es evidente que salvo en los Estados Unidos, el régimen es sencillamente infuncional. En sentido contrario se ha expresado Jorge Carpizo:

"Parece ser que se ha visto en el funcionamiento del parlamentarismo un mayor margen de expresión política y tal vez un debilitamiento en el papel que juega el ejecutivo, sin meditarse que el lugar del ejecutivo en el sistema político se debe a causas políticas, económicas, sociales, por medio de las cuales el mecanismo jurídico de las relaciones entre los poderes se puede ver rebasado. En otras palabras, no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos."<sup>122</sup>

Dentro de la misma tendencia ecléctica, Oscar Rabasa opina:

"Este sistema disputa al gobierno parlamentario una de las dos grandes fórmulas en que están concebidos los gobiernos libres y democráticos del mundo."<sup>123</sup>

Nosotros no coincidimos con estas opiniones. La merma de la democracia, específicamente de aquellas que cuentan con un régimen presidencial no es casual, como tampoco es accidental que los Estados contemporáneos con mayor desarrollo político sean parlamentarios. Desde nuestro punto de vista, la cabal explicación de estos fenómenos se encuentra en las cualidades intrínsecas de cada uno de estos sistemas de gobierno, pues en el caso del presidencial, éste solidifica las relaciones supraordinadas de poder, provocando un descontrol interdepartamental. Deficiencia superada ampliamente en el modelo parlamentario.

Como lo hemos expresado con anterioridad<sup>124</sup>, una de

El Presidencialismo mexicano, pp. 32 y 33.

En otra obra, el mismo autor adopta una postura ecléctica, al explicar las tendencias de los países de la *Commonwealth* respecto a la adopción de sus regímenes de gobierno: "Quizá la síntesis de la organización política más importante en los últimos veinte años, sea el acercamiento de los sistemas parlamentario y presidencial, porque poseen las notas características de cada uno de estos dos sistemas; lo más lógico consiste en denominarlos mixtos." *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM, México 1971, p. 169.

<sup>123</sup> El Derecho Angloamericano, editorial Porrúa, segunda edición, México 1982, p. 590.

<sup>124</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. El Sistema Parlamentario,

las deficiencias más agudas del sistema sustentado en el principio de división de poderes es que sólo concede dos momentos para la intervención ciudadana, esto es cuando se nombra al titular del ejecutivo, y eventualmente, cuando al través de sus representantes se le incoa proceso por responsabilidad política. Mientras que en el sistema que estudiamos, la presencia de órganos censores es persistente permitiendo de manera indirecta que la ciudadanía presione al aparato gubernamental moldeando así la política estatal.

Otra de las críticas que de manera constante se le hacen al sistema parlamentario, es que al formarse el gobierno con miembros del parlamento, la ciudadanía votante no es quien decide directamente la integración del gabinete. Este reparo no tiene apoyo en la realidad parlamentaria, por dos razones a saber: la primera, porque en las democracias parlamentarias la cultura política del elector, lo lleva a saber que al estar votando por una fracción parlamentaria determinada, al propio tiempo lo está haciendo por el líder de ese partido o grupo, de manera que si dicho instituto político se allega al poder, indefectiblemente la cabeza partidaria accederá al cargo de primer ministro, de esta suerte, el elector no está ajeno a la conformación ulterior del cuerpo de ministros, sino por el contrario,

lo está apoyando al través del sufragio.

La segunda razón que se arguye en contra de esta crítica, consiste en hacer presente, que en las repúblicas parlamentarias existe un proceso electivo adicional para la determinación popular del jefe del Estado. Estas elecciones se realizan de manera directa (y no por electores como en el modelo presidencial americano), permitiendo a la ciudadanía participar activamente en el juego político. En esta situación se encuentran Alemania Federal, Austria, Francia, Grecia, Israel, Italia, Portugal y otros.

Otro aspecto digno de considerarse, es la transformación paulatina que ha sufrido el gabinete en los actuales sistemas gubernativos. En virtud de la complejidad de la vida administrativa actual, la tendencia de los ministerios ha sido hacia la especialización en sus ramos. Con tal fuerza se ha desarrollado este cambio, que la actitud de la asamblea parlamentaria se ha tornado a ser altamente receptiva de los puntos de vista del gabinete o de los ministros en particular. Con esto se resta fuerza al argumento que señala una supuesta debilidad del órgano gubernativo, merced a una constante vigilancia de los miembros del parlamento.

Paulatinamente se ha empezado a desarrollar una labor conjunta tanto del gabinete como de la asamblea al través de comités especializados, con lo cual se rompe

con un esquema de posibles rivalidades entre ambas entidades políticas.

Por lo que toca a las interpelaciones parlamentarias, estas han dejado su simple función polemizante y de escaparate político, para convertirse en un procedimiento de cuestura con niveles altamente técnicos. En este sentido se han desarrollado varios esquemas de información entre el parlamento y el consejo de ministros. Podemos decir que, *grosso modo* es este el camino que están siguiendo la mayor parte de las democracias parlamentarias. Así por ejemplo, prácticamente todas las constituciones de Europa occidental; Canadá, Israel, Australia, Nueva Zelanda y Japón han creado oficinas para tutelar derechos del ciudadano; control financiero de las dependencias públicas o vigilancia de la conducción de políticas en un determinado aspecto (aprovechamiento ecológico, desarrollo nuclear). Aún cuando parezca una desmedida tendencia hacia la generalización, lo cierto es que los sistemas parlamentarios en el mundo muestran líneas muy similares de progreso.

Todas las anteriores razones, son las que determinan la presencia del gabinete en el poder y la subsistencia del parlamento en sus funciones. No sin razón Reinhold Zippelius ha afirmado:

"Es principio fundamental del sistema parlamentario que el gobierno se apoye en la confianza de los representantes de elección

popular y que sea permanentemente responsable ante el parlamento. De este modo, la idea democrática debe realizarse en grado más alto que en los Estados no parlamentarios (ejemplo de los cuales es la democracia presidencial de los Estados Unidos de América).<sup>125</sup>

No existe un parlamento modelo. Existen modelos de parlamentos que nos permiten apreciar las tendencias de una institución constitucional, con miras a apreciar sus ventajas de implantación en los distintos sistemas constitucionales.

---

<sup>125</sup> Op.cit., p. 413.

## VII. DIVERSOS MODELOS DE GOBIERNOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO COMPARADO.

En la realidad parlamentaria, existen múltiples modalidades de adopción del sistema de gobierno que nos ocupa, de tal manera que al particularizarse en un orden jurídico determinado, peculiariza la idea parlamentaria original, y se trastoca la noción prístina del gobierno parlamentario.

Un examen detallado de los diferentes parlamentos europeos, nos permite encontrar diversas concepciones en torno a la idea original, así como pluralidad sistémica en su estructuración constitucional.

Como consecuencia de esta multiplicidad parlamentaria, la doctrina del Estado ha emprendido un encuadramiento de este régimen mediante la elaboración de una tipología, en la que de manera general se dibujen las grandes líneas de sus tendencias actuales.

Los constitucionalistas Marcel Prélot y Jean Boulouis, han clasificado a los regímenes parlamentarios en función de la primacía con la que actúan cada uno de los entes públicos que la conforman. Por tal razón, han diseñado una clasificación tricotómica, en la que se combinan en prelación el jefe del Estado, el parlamento y el gabinete. De esta forma, los profesores Prélot y

Boulouis las han denominado parlamentarismo dualista, parlamentarismo con primacía gubernamental y parlamentarismo con preponderancia parlamentaria.

" - un parlamentarismo "dualiste", dans lequel le chef de l'Etat jouit encore de prérogatives importantes qui lui permettent d'intervenir efficacement dans le fonctionnement du système. Il dispose plus spécialement d'un droit de révocation des ministres ainsi assujétis à une double responsabilité devant les Chambres et devant le chef de l'Etat, et d'un droit de dissolution propre. Ce premier type est également appelé "orléaniste" en raison de son application dans la charte française de 1830;

" - un parlamentarisme à primauté gouvernementale dans lequel, au dépouillement progressif du monarque, a correspondu une montée en puissance du gouvernement et spécialement de son chef, leader conduisant à la fois le gouvernement, la Chambre et le pays grâce à un ministère homogène et une double majorité parlementaire et électorale;

"- un parlamentarisme à prépondérance parlementaire dans lequel c'est le Parlement, ou l'une de ses Chambres, qui s'empare de la réalité du pouvoir. "Moniste" comme le précédent, ce type de parlamentarisme a également été qualifié "d'absolu" R. Carré de Malberg). Il a été celui de la IIIe République à partir de la "constitution Crévy" et celui de la IVe.<sup>126</sup>

Maurice Duverger se ha valido también de las relaciones de fuerza entre los órganos públicos para elaborar una tipología. En esta clasificación aparecen tres formas el *parlamento clásico*, el *orleanista* y el *desequilibrado*.

En el primer concepto - el *parlamento clásico* - los factores de mayor relevancia en la escena política lo

<sup>126</sup> Op. cit., p. 109.

representan tanto el gabinete como la asamblea parlamentaria, actuando en igualdad de capacidades jurídicas y fácticas, supeditando a la jefatura del Estado a desempeñar un papel secundario en las actividades gubernamentales. Su función como mediador político es verdaderamente excepcional. Estimamos que este caso queda sobradamente ejemplificado en el caso británico.

En un segundo aspecto, a lo que la doctrina francesa denomina "orleanista", el jefe del Estado asume un papel que si bien no es dominante, si coadyuva con gran importancia a las tareas políticas del gobierno. Su función rebasa lo simplemente moderativo para arrogarse labores de índole ejecutiva. <sup>127</sup>

Dentro del tercer rubro o parlamento desequilibrado, alguna de las entidades políticas que constituyen al parlamento, desarrolla una función política preponderante. Ya sea que la asamblea parlamentaria asuma este papel, o bien que el gabinete se conduzca con excesivo poder. A nuestro juicio, el primer caso lo ejemplifica el Parlamento italiano, en tanto que el segundo se puede apreciar en el *Bundestag* alemán. <sup>128</sup>

Otra clasificación la realiza Carl Schmitt,

---

<sup>127</sup> En nuestra opinión, el prototipo de gobierno parlamentario de corte "orleanista" lo representa la actual Asamblea Nacional francesa, conforme a la Constitución de 1958 en la que se sustenta la V República. (N. del A.)

<sup>128</sup> Cfr. Op. cit., p. 140.

distinguiendo entre a) sistema parlamentario en sentido estricto; b) sistema de premier; c) sistema presidencial y c) sistema de gabinete.<sup>129</sup>

La dificultad de elaborar un patrón catalogador estrictamente formal, se debe a que las primacías son en muchas ocasiones de carácter político y no derivadas de un mandato de la ley. Que el jefe del Estado, el parlamento o el primer ministro cuenten con mayor autoridad entre sí, es producto de una afección en todo el sistema, que lo lanza contra su infuncionalidad. Un gobierno parlamentario sano es aquel en el que las dos entidades parlamentarias tienen la misma categoría jurídica y la misma influencia política fáctica. La colaboración, principio que nutre a este modo de

<sup>129</sup> "Cuando predomina el elemento monárquico y el pensamiento de la representación de la unidad política por un único hombre, puede el sistema parlamentario dejar abierta la posibilidad del sistema presidencial, en que el Jefe del Estado, el jefe del Ejecutivo, participa con independencia en la dirección política. Cuando predomina el pensamiento aristocrático u oligárquico de un dominio del Parlamento aparece como sistema parlamentario en sentido estricto, en que la mayoría del cuerpo legislativo tiene la dirección política y determina la línea directriz de la política. Pero puede ocurrir también que el jefe de esa mayoría parlamentaria tenga la dirección política, y entonces nos hallamos ante un sistema de Premier en el cual vuelve a realizarse una forma fuerte de la representación. Por último, es concebible que no sea el jefe de partido y Presidente del Consejo de Ministros quien tenga la dirección política, sino el propio Consejo de Ministros, que en tal caso suele ser un Ministerio de coalición formado por distintos partidos; esto debe designarse como sistema de Gabinete. Estas cuatro subdivisiones del sistema parlamentario resultarán de la exposición histórica que sigue. No se excluyen recíprocamente, sino que forman un sistema total elástico;..." Teoría de la Constitución, pp. 355 y 356.

gobierno, solo es realizable si los dos órganos estatales cuentan con una igualdad estructural.

Nosotros consideramos que la única clasificación posible en el marco de la teoría general del gobierno parlamentario, es distinguir en razón de la medida de equilibrio entre los entes conformantes del parlamento. De esta guisa, hablaremos de un *sistema parlamentario propio* cuando el gabinete y la asamblea posean las mismas potestades de acción y control, en tanto que consideraremos estar ante un *régimen parlamentario impropio*, cuando alguna de esas dos entidades, o en su caso el jefe del Estado rompan el equilibrio de la fórmula gubernamental.

La ordenación de los regímenes en propios e impropios, debe atender tanto al aspecto formal como a apreciaciones de operatividad práctica. En rigor, es casi imposible encontrar un parlamento con el grado de pureza que las catalogaciones exigen, empero tampoco es menester. De hecho el gran mérito de un sistema de gobierno en la actualidad, es haberse inclinado sea por la fórmula parlamentaria, o por el magnífico modelo directorial.

### VIII. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE UN PARLAMENTO MODELO.

Pese a las diferencias factibles dentro de los regímenes parlamentarios, - como lo advertimos en el capítulo anterior -, la naturaleza del sistema conserva ciertos y fundamentales patrones en su estructura, así como procedimientos y prácticas ineluctables que lo distinguen. Es nuestra intención en este capítulo mostrar los rasgos típicos que caracterizan al modelo, con miras a construir una teoría general del gobierno parlamentario, es decir, una conceptualización global y omnicompreensiva de las hipótesis que se pueden dar en esta forma de gobierno.

La confección del "parlamento modelo", la hemos logrado utilizando los elementos que le son comunes - o simplemente similares -, a los regímenes de Alemania Federal, Australia, Canadá, España, Francia, Gran Bretaña, Italia y Nueva Zelanda. Es evidente que la trayectoria constitucional de estas naciones, así como su filiación a las grandes familias jurídicas, las convierte en esquemas dispares, sin embargo, la huella que tales factores imprimen sobre la forma de gobierno, no es tan profunda que no permita discernir sus aspectos vertebrales.

En lo sucesivo, analizaremos dos aspectos del

parlamento en el siguiente orden: 1. Estructura y 2. Funcionamiento.

#### **A) ESTRUCTURA.**

##### **1. El Parlamento Británico. (The British Parliament).**

Si consideramos el modelo original británico, obtenemos los siguientes elementos:

###### **1.1 La Cámara de los Comunes.**

Es la Cámara de los Comunes la entidad del Parlamento británico que representa directamente a la población. Se integra con 635 miembros que representan a la misma cantidad de distritos electorales. La distribución de estas circunscripciones a lo largo y ancho del Reino Unido es de la siguiente manera: 516 por Inglaterra, 71 por Escocia, 36 por Gales y 12 por Irlanda del Norte.

En principio, la duración de las funciones de la Cámara de los Comunes es de cinco años, empero, es de esperarse, que antes de que se realice este plazo sobrevenga la disolución.

Los comunes en particular no pueden renunciar al encargo para el cual fueron electos, sin embargo, se ha desarrollado un peculiar sistema para separarse de sus

labores. Se trata de un fraude a la ley, consistente en hacerse nombrar honoríficamente canciller de la Real Hacienda, designación incompatible con el carácter de parlamentario.

El presidente de la Cámara de los Comunes es llamado *Speaker*, funcionario de gran tradición<sup>130</sup>, el cual es nombrado por la Corona y por la mayoría de la misma Cámara. Su misión principal es la de servir como intermediario entre los comunes y la Cámara de los Lores, y entre la misma Cámara y la Corona, defendiendo en todas sus intervenciones a la Cámara que representa.

En el seno de su propia Cámara, el *Speaker* sirve como moderador en los debates, otorgando o negando el uso de la palabra. Este funcionario es considerado imparcial y los miembros del Parlamento deben dirigirse a él en sus respectivas intervenciones orales. También es de su incumbencia jurídica determinar si los asuntos en discusión tienen el carácter de financieros, en cuyo caso deben quedar fuera del manejo de la Cámara de los Lores. Excepcionalmente, el *Speaker* tiene voto de calidad cuando hay empate. En esta situación, de manera obligatoria debe votar a favor del argumento que sólo difiera la resolución del asunto en cuestión.

Existen otros funcionarios, tales como el oficial de la Cámara (*Clerk of the House*), quien es el custodio

<sup>130</sup> "The office of Speaker of the Commons symbolises the historical development of the House particularly in the seventeenth century." ALDER, John. Op.cit., p. 150.

registral de la Cámara; y el sargento de armas (*Sargent at Arms*), quien es el ejecutante de las determinaciones del *Speaker*.

#### 1.2 La Cámara de los Lores.

La integración de esta Cámara es dicotómica: lores temporales y lores espirituales.

Los lores temporales suman alrededor de novecientos y se dividen en cuatro, de los cuales los tres primeros son de naturaleza estrictamente nobiliaria: a) Pares hereditarios del Reino Unido; b) Pares escocés y c) Pares vitalicios. En cambio los Lores de apelación ordinaria tienen funciones judiciales.

Los Lores espirituales se integran por veintiséis obispos de la Iglesia anglicana. De ellos, cinco tienen el carácter de permanentes: Canterbury, Durham, Londres Winchester y York. El resto guarda turno en relación a su antigüedad.

El Lord Canciller es el homólogo al *speaker* entre los comunes. Tiene el cargo de ministro de la Corona, custodia del sello real, y habitualmente forma parte del gabinete. Tiene la grata peculiaridad de ser el funcionario mejor pagado de toda la Gran Bretaña.

El Lord Canciller es el principal consejero en derecho del gobierno, es presidente del Comité Judicial del Consejo Privado, presidente de la Corte de Apelación,

presidente de la Suprema Corte y de la Corte del Canciller.

### 1.3 El Consejo Privado. (*The Privy Council*).

Sus facultades de tipo legislativo y judicial son instrumentos de la Corona para actuar en esos aspectos. Se integra por un lord presidente y por los miembros en funciones del Gabinete; por dos arzobispos; por algunos miembros destacados de la *Commonwealth*; integrantes del cuerpo diplomático del Reino Unido; el *Speaker* de la Cámara de los Comunes; los lores de apelación ordinaria; el lord Justicia Mayor; el *Master of the Rolls*. Es requisito que todos los miembros del Consejo Privado sean súbditos británicos.

### 1.4 El Gabinete.

En el sistema británico, su integración es bicameral, esto es, se conforma con elementos tanto de la Cámara de los Lores, como de la de los Comunes. Corresponde al primer ministro realizar las designaciones y la adjudicación de carteras. Empero, cada ministro responde en lo individual por la conducción de su dependencia, haciendo frente a las críticas del Parlamento. Es costumbre inglesa que las reuniones del Gabinete se realicen en la residencia oficial del primer

ministro (el número 10 de la calle Downing).

Por lo que se refiere al primer ministro, este es formalmente designado por la testa coronada, pero tal designación no es a su libre arbitrio, sino que debe recaer exclusivamente sobre el líder del partido triunfador, o por el jefe de la coalición de partidos que sumen la mayoría requerida.

En la práctica, el primer ministro tiene cualidades muy definidas en la política de su país, ya que es el jefe del partido mayoritario, la cabeza del Gabinete y el representante del Rey.

Cada uno de los ministros está al frente de un Departamento de Estado, el cual se integra con políticos parlamentarios y con elementos del servicio civil.

#### 1.5 El sistema electoral.

Para integrar la Cámara de los Comunes y consecuentemente conformar al Gabinete existe un célebre sistema electoral que sería prolijo detallar en sus complejas peculiaridades. Las votaciones son universales, unipersonales, volitivas y secretas. Para ser sujeto pasivo del sufragio, se requiere contar con veintiún años cumplidos, capacidad para sufragar activamente, tener el apoyo de diez electores como mínimo y depositar 150 libras esterlinas, las cuales le serán devueltas en caso de que reciba una octava parte de la votación.

La votación por los miembros de la Cámara de los Comunes es directa - aún cuando no sea así para la integración del Gabinete -, de esta manera existe una relación directa entre los votantes y los parlamentarios.

El escrutinio se realiza bajo el principio de mayoría simple, resultando vencedor aquel que cuente con mayor cantidad de votos en el distrito.

## **2. El Parlamento alemán. (Bundestag)**

### **2.1 El Parlamento.**

La estructura del Parlamento alemán es bicameral. El *Bundestag* representa directamente al pueblo, en tanto que el *Bundesrat* funge como cámara federal dada la forma compuesta del Estado germano.

De conformidad con el artículo 38.1 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de fecha 23 de mayo de 1949, "Los diputados del Parlamento Federal Alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia."

Por lo que toca al *Bundesrat*, el artículo 50 de la

citada Constitución señala: "Por intermedio del Consejo Federal, los *Länder* cooperan en la legislación y administración de la Federación."

El *Bundestag* cuenta con un Consejo, formado por el presidente del mismo órgano y los vicepresidentes, así como por los representantes de las facciones partidarias. Existen comisiones especializadas por cada ramo de la administración pública (comisiones de investigación). Entre ellas sobresalen la Comisión electoral, la Comisión para la defensa de los derechos del *Bundesrat* frente al gobierno durante el interregno legislativo, la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de Defensa.

## 2.2 El Jefe del Gobierno.

De acuerdo con el artículo 62 constitucional, el jefe del gobierno o Canciller Federal funge como primer ministro en el parlamentarismo alemán. Es auxiliado en sus funciones por los ministros federales, quienes tienen un encargo especializado en la administración. La elección del Canciller se da en una secuela trifásica, que se inicia con la propuesta que el Presidente federal o sea el jefe del Estado, somete a consideración del *Bundestag*, posteriormente éste órgano colegiado debe aprobar al candidato, de ser así dicho funcionario

entrará en ejercicio de su encargo. Al igual que en la Gran Bretaña como lo estudiamos en líneas atrás de esta Tesis, la facultad propositiva del jefe del Estado respecto del primer ministro es más formal que real, toda vez que en el caso germánico, también la mayoría partidaria en el *Bundestag* será la que determine la aprobación del candidato, por lo que el Presidente federal tendrá el buen cuidado de proponer justamente al líder de esa mayoría, o en su caso, al que resultare de la coalición.

### 2.3 El Jefe del Estado.

El Presidente federal,<sup>131</sup> es electo por el *Bundestag* y por el *Bundesrat* sesionando en una sola asamblea, mediante un procedimiento que prevé un máximo de tres vueltas electorales.

### 3. El Parlamento francés. (L'Assemblée nationale).

---

<sup>131</sup> En la actualidad es el señor Richard von Weizäcker quien funge en tal encargo.

### 3.1 La Asamblea.

El modelo parlamentario francés está considerado entre los más originales en el marco del Derecho Comparado. De corte "orleanista" como lo explicamos líneas atrás (supra p.107), concede especiales facultades al jefe del Estado en el juego político nacional.

El Parlamento se conforma de manera dicotómica por la Asamblea Nacional y el Senado. Mientras el primero es el órgano propiamente representativo de la población, el Senado francés hace la misma función respecto a las circunscripciones departamentales en que se divide Francia, pese a su naturaleza de Estado unitario.

Entre los órganos integrantes del Parlamento se encuentran: la Mesa, su función es semejante a la del *speaker* en la Cámara de los Comunes británica, toda vez que dirige la vida interior de la Asamblea. La actividad de la Mesa es coadyuvada por el Presidente de la Asamblea quien dirige los debates que se dan en su interior.

### 3.2 El Jefe del Gobierno.

La actividad gubernativa y administrativa en Francia es ejercida - en principio -, por el primer ministro, quien de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución de 1958, "*determina y conduce la política de la Nación.*"

Conforme al citado precepto, el jefe del Gobierno

está facultado para disponer de la administración y de las fuerzas armadas y es responsable ante el Parlamento, de las actividades políticas. Esta precisión es completada por el artículo 21 de la misma Constitución el cual prescribe: "El primer ministro dirige la acción del Gobierno."

El primer ministro es nombrado por el jefe del Estado, bajo las mismas condiciones de Alemania Federal y de la Gran Bretaña, consistentes a que el candidato sea líder de la principal fracción parlamentaria. Una vez nombrado el primer ministro, éste propone al jefe del Estado la designación del resto del gabinete.

El artículo 23 constitucional establece un listado rígido de limitaciones a cargo del primer ministro y su gabinete, tales como la imposibilidad de ejercer cualquier mandato parlamentario, actividad profesional o empleo público.

En Francia existen tres clases de formaciones ministeriales:

- a) El Consejo de Ministros; b) El Consejo de Gabinete y
- c) Los consejos interministeriales.

a) El Consejo de Ministros reúne a todo el Gabinete con el jefe del Estado. Dada la fuerza que el Presidente francés se ha arrogado, éstas son las reuniones que se

realizan con mayor periodicidad, ya que este alto funcionario procura afanosamente participar en las deliberaciones de este Consejo.

b) El Consejo de Gabinete integra a los diferentes ministros con el jefe del gobierno. Su reunión es cada vez más esporádica, citándose principalmente por el nombramiento de altos funcionarios o para la declaración del estado de sitio.

c) Los consejos interministeriales no tienen una formación definida. Se trata de reuniones entre los titulares de varias carteras, para resolver problemas de índole técnica. Dichas convenciones son presididas por el primer ministro o por el jefe del Estado.

### 3.3 El Jefe del Estado.

El Presidente de la República es el funcionario que rompe el equilibrio entre las entidades parlamentarias conforme al esquema "clásico". Sus atribuciones rebasan con mucho a las que en otros sistemas se le conceden como alto moderador político. Por mandato de la Constitución que funda la V República (1958), se le diseñó con excesivas facultades para hacer frente a toda clase de situaciones.

El Presidente de la República es nombrado por un período de siete años con posibilidad de reelección.<sup>132</sup> Desde las reformas constitucionales de 1962, su elección se realiza por sufragio universal.

El engrosamiento de atribuciones del Ejecutivo, lo ha llevado a tener algunas de verdadera superioridad frente al Parlamento, tales como la de disolver a la Asamblea Nacional o hacer uso de prerrogativas excepcionales con fundamento en el artículo 16 de la Constitución.

Entre las facultades básicas del jefe del Estado se encuentra la de nombrar al primer ministro, o llegado el caso le admite su dimisión.

En ejercicio de la atribución contenida en el artículo 11 de la Norma Fundamental francesa, el Presidente puede valerse del referéndum, para que la población directamente valore algún proyecto de ley.<sup>133</sup> Por otro lado, el jefe del Estado puede investirse del carácter de dictador temporal conforme al numeral 16 de la citada Ley Fundamental, con el fin de salvaguardar "las instituciones de la república, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales...".

---

132 El nuevo paquete de reformas propuesto por el presidente Mitterrand promueve la reducción del mandato a seis años.

133 Dicha facultad fue ejercida por el Presidente en 1992, con motivo de la integración de Francia al espacio Económico Europeo.

Cuando el Ejecutivo adopta esta condición, queda inhabilitado para el uso de otras potestades, tales como la de disolver a la Asamblea Nacional. Durante este período el Parlamento puede reunirse de *motu proprio*.

Es digno de destacarse la atribución diplomática otorgada al Presidente de la República por el artículo 14 constitucional, según el cual él es el encargado de acreditar a los embajadores ante las potencias extranjeras, así como la de ser receptor de la acreditaciones diplomáticas.

#### 4. El Parlamento Italiano. (I Parlamento)

##### 4.1 El Parlamento.

De acuerdo con el artículo 55 de la Constitución italiana, el Parlamento italiano está compuesto bicameralmente, esto es, una Cámara de Diputados y otra de Senadores. Desde la reforma de 1963, el Senado de la República se integra con 315 miembros elegidos con base regional -parecido al modelo francés -, pese a ser Italia un Estado unitario. La Cámara de Diputados por su parte, representa a la población y se conforma por 630 curules.

Por mandato del artículo 59, el Senado cuenta aún

con algunos miembros de caracter vitalicio.

#### 4.2 El Gobierno.

El Gobierno es el órgano ministerial, el cual actúa con independencia respecto del jefe del Estado. Según la Constitución vigente desde 1947, dicho ente político se integra por: a) El presidente del Consejo; b) Los ministros de cada una de las carteras; c) Por el Consejo de ministros y d) Los subsecretarios de Estado.

a) En lo referente al Presidente del Consejo de Ministros, su función se encuentra ampliamente mermada respecto a los otros "primeros ministros" que hemos estudiado en este análisis comparativo en función de otros Estados. Si bien es cierto que constitucionalmente es en él en quien recae la responsabilidad gubernamental, las decisiones políticas de mayor importancia las tiene que tomar con el apoyo del Consejo de Ministros. Entre sus atribuciones de acuerdo con el artículo 95 de la Constitución, está la de "dirigir la política general del Gobierno", asimismo, de conformidad con el numeral 89 de la misma Norma Suprema, "refrenda los actos presidenciales de valor legislativo".

b) Los ministros encargados de las diferentes carteras desarrollan administrativamente sus funciones

sin guardar inferioridad jerárquica respecto del funcionario previamente reseñado. Las dependencias adjudicadas a estos ministros se les llaman Departamentos u Oficinas, las cuales dependen de la Presidencia del Consejo.

c) El Consejo de Ministros, a este órgano compete la orientación política y administrativa de la Nación. Su carácter de gabinete, le compele a actuar en los procedimientos legislativos, en los asuntos de influencia e injerencia internacionales, así como el nombramiento de los más altos funcionarios.

d) Los subsecretarios de Estado, tienen como tarea primordial coadyuvar en cualesquiera de los ámbitos administrativos del Estado, pese a no contar con atribuciones propias definidas. Es esa justamente su principal característica, servir como suplentes en cualquier ministerio, por tanto se les considera órganos secundarios del gabinete.

#### 4.3 El Jefe del Estado.

El artículo 83 de la Constitución italiana establece las modalidades de elección del Presidente de la República, en ese procedimiento intervienen las dos cámaras que sólo permanecen cinco años en funciones.

## **5. El Parlamento australiano.**

### **5.1 El Parlamento.**

Dicha institución recoge los principios y tradiciones constitucionales de la *Commonwealth*, empero la división del órgano se realiza en el Senado y la Cámara de Representantes. Esta última es donde se genera el gobierno y ante el cual es responsable. De conformidad con el artículo 24 constitucional, la Cámara de referencia se integra con los representantes populares, los cuales ascienden a 125 distribuidos de la siguiente manera: 45 por Nueva Gales del Sur; 34 por Victoria; 18 por Queensland; 12 por Australia del Sur; 9 por Australia Occidental; 5 por Tasmania; 1 por el Territorio Norte y 1 por la Capital Federal.

Según el artículo 28 de la Constitución australiana, la Cámara de Representantes dura tres años en sus funciones, sin embargo, ésta puede ser disuelta por el

gobernador general.

Existe gran analogía en la configuración de las autoridades parlamentarias australianas respecto de las británicas. Ello se evidencia en la presencia de la figura del *Speaker*, dicho funcionario al igual que su homólogo inglés, también tiene como misión presidir los trabajos parlamentarios y servir como medio de comunicación respecto de la otra Cámara (Senado).

Por otra parte, el Senado sigue las líneas generales de la Cámara federal norteamericana del mismo nombre, en virtud de la forma compuesta del Estado australiano. Se integra por diez senadores por cada entidad federativa, dos por el Territorio Norte y uno por la Capital Federal. La Norma Fundamental de Australia en su numeral 7, señala que estos representantes federales durarán seis años en sus tareas con renovaciones parciales a la mitad de ese período.

El Parlamento (Cámara de Representantes y Senado), sólo tiene atribuciones en materia legislativa y financiera. Corresponde de manera privativa a la Cámara de Representantes, establecer los medios de control sobre el gabinete, tanto de manera individual como colectiva.

## 5.2 El Gabinete.

Se integra de la manera convencional con un primer

ministro y el resto de los ministros especializados en departamentos administrativos. El primer ministro es tradicionalmente nombrado por el gobernador general, teniendo este último funcionario las limitaciones lógicas para efectuar tal designación y que estriban en nombrar al líder de la mayoría.

### 5.3 El Jefe del Estado.

Este funcionario se bifurca formalmente respecto de la Reina de la *Commonwealth* - por efecto del Estatuto de Westminster -, y funcionalmente por el gobernador general. Las tareas del gobernador se dirigen fundamentalmente a servir de centro de equilibrio cuando el Parlamento entra en crisis y a actuar como representante de la Corona inglesa.

## 6. El Parlamento canadiense. (The Canadian Parliament/ Le Parlement canadien).

### 6.1 El Parlamento.

El Parlamento canadiense tiene al igual que todos los analizados un caracter doble, pues se integra por la Cámara de los Comunes y por un Senado.

La Cámara de los Comunes se integra por 266 curules, las cuales se asignan de la siguiente manera: 7 por Terranova; 4 por la Isla del Príncipe Eduardo; 11 por Nueva Escocia; 10 por Nueva Brunswick; 75 por Quebec; 88 por Ontario; 13 por Manitoba; 13 por Saskatchewan; 19 por Alberta; 23 por Columbia Británica y 2 por Yukon-Mackenzie.

Según el artículo 50 del Acta de Norteamérica Británica, los representantes duran en su encargo cinco años, empero, dada la naturaleza del régimen parlamentario, sólo de manera excepcional se cumple con dicho plazo.

Semejante al modelo original británico, la Cámara de los Comunes del Canadá cuenta con un *Speaker*, con las mismas funciones de arbitro en la discusión parlamentaria, y de intermediario con la otra Cámara.

El Senado canadiense cumple con la tarea de ser una cámara federal, dada la forma de Estado compuesto de la nación de la flor de maple. El artículo 22 del Acta prevé la presencia de 102 senadores en esta Cámara. La categoría de senador se asume permanentemente hasta llegar a los setenta años de edad.

### 6.2 El Gabinete.

Este órgano se regula de manera similar que en Australia por efecto de normas consuetudinarias. Corresponde al primer ministro nombrar al resto de los integrantes del Gabinete, los cuales pueden provenir de manera indistinta tanto del Senado como de la Cámara de los Comunes. La fuerza del Gabinete canadiense respecto de sus parlamentos primos en el seno de la Comunidad es ciertamente privilegiada, en virtud de que fácticamente es el conductor de la vida política nacional.

El primer ministro del Canadá es nombrado por el gobernador general, en la persona que tenga la cualidad de ser el líder del partido mayoritario. Los ministros son responsables de sus respectivos departamentos, salvo aquellos sin cartera.

### 6.3 El Jefe del Estado.

Dicho funcionario responde a la característica dual que también priva en Australia, por su filiación con el Estatuto de Westminster, de suerte que el monarca inglés

lo es formalmente, mientras que su representante el gobernador general lo es en el aspecto operativo.

## **7. El Parlamento neozelandés.**

### **7.1 El Parlamento.**

Es también conocido como Asamblea General. Se integra tanto por el Gobernador general como por la Cámara de Representantes.

La composición de la Cámara responde a una división de orden étnico, de tal guisa que de sus ochenta y siete miembros, ochenta y tres provienen de los llamados distritos europeos, y sólo cuatro representan a los distritos maories.

El período de duración de los representantes es de tres años, siendo el Parlamento con el plazo de vigencia más breve de los estudiados. Al igual que el modelo inglés, presenta las autoridades internas de corte tradicional, tales como el *Speaker* con sus consabidas funciones de moderador en el diálogo parlamentario.

Las principales facultades del Parlamento giran en torno a la función legislativa, toda vez que la función de control en Nueva Zelandia ha quedado prácticamente proscrita. Compete a la Asamblea General realizar la

supervisión de la actividad financiera de la administración.

#### **7.2 El Gabinete.**

Se integra conforme a los principios generales de este órgano, es decir, por un primer ministro y varios ministros especializados en sus respectivas carteras administrativas. Todos los ministros deben ser miembros del Parlamento. La figura del primer ministro permanece con las cualidades convencionales de este funcionario.

#### **7.3 El Jefe del Estado.**

Se desempeña al través del Gobernador general con la capacidad especial de estar habilitado para reunir y en su caso disolver al Parlamento, por lo demás sigue las líneas señaladas en este rubro, tanto en Australia como en Canadá.

#### **B) FUNCIONAMIENTO.**

En este apartado pretendemos indagar las tendencias conductuales de los regímenes parlamentarios analizados

en el párrafo anterior.

1. El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, cuyo sistema ha sido el parámetro orgánico de otros parlamentos, ha mostrado la tendencia hacia la estabilidad ministerial. Según estudios realizados por el profesor José Gamas Torruco,<sup>134</sup> en lo que va del siglo, el Parlamento británico sólo se ha disuelto veinte veces,<sup>135</sup> incluyendo las ocasiones en que la desintegración se ha debido a causas normales como el haber concluido el término constitucional de cinco años. De todos estos eventos, en siete el argumento fue "motivos de salud" del primer ministro, aún cuando en todos los casos, la razón de fondo era la imposibilidad gubernamental de obtener mayoría en el Parlamento.<sup>136</sup>

2. El parlamentarismo alemán ha desarrollado un gran poder hacia el Canciller, las facultades de este funcionario se han tornado fácticamente mayores hasta el hecho de intervenir decididamente en el proceso legislativo. En el plano político es digno de recordarse el papel protagónico que el señor Helmuth Köhl jugó para la

<sup>134</sup> Cfr. Regímenes parlamentarios de gobierno, UNAM, 1976, p. 98.

<sup>135</sup> Es necesario agregar la caída del régimen Thatcher y la llegada al poder del también conservador John Major.

<sup>136</sup> Esta afirmación debe ser tamizada, toda vez que el fin del gobierno de la señora Thatcher estuvo más vinculado con una crisis en el seno del partido Conservador, que con un control ejercido por el electorado a través del Parlamento.

consecución de la reunificación alemana.

En lo que respecta a la presencia de los partidos políticos en las cámaras, el sistema se ha mostrado sumamente abierto a la creación de nuevas facciones, aún cuando éstas no tienen el peso suficiente como para comprometer la formación de los gobiernos.

La fuerza del jefe del Estado ha ido en detrimento, replegándose a sus funciones prístinas de moderador político.

3. El Parlamento en Francia ha sufrido los lamentables efectos de una dualidad de poder entre el Presidente y el Primer ministro. Esta desafortunada proclividad ha desembocado en la preminencia política del primero, restándole de manera concomitante potestad al jefe de Gobierno. Con el advenimiento de la V República se debilitó grave y lamentablemente el Parlamento francés. Los sistemas de control interorgánico, esto es, tanto la censura como la disolución parlamentarias han prácticamente desaparecido de la escena política francesa. En pocos sistemas parlamentarios resulta tan obvia la sumisión del Primer ministro al jefe del Estado. El Hôtel de Matignon se ha convertido así en una oficina más del Palacio del Eliseo, (salvo cuando ha habido cohabitación política). El actual Primer ministro Pierre Berégovoy, amigo personal del Presidente Mitterrand, carece de profesión alguna y de ascendiente político

sobre la población, empero eso poco importa, la V República vive una de sus mayores crisis como resultado de una falla estructural de su sistema parlamentario. Parecería que el fantasma de Vichy se pasea por la Constitución de 1958.<sup>137</sup>

3. El sistema parlamentario italiano, se ha convertido en el argumento principal de los defensores del presidencialismo. Dada la atomización partidista en la que se desenvuelve el régimen, la única vía de acceso al poder es la coalición entre las facciones contendientes. Los vicios del gobierno italiano se encuentran en su excesiva pluralización partidista, mas no debe entenderse que la inestabilidad política es consecuencia de la forma de gobierno parlamentaria. Sin embargo, si todos estos argumentos no fueran suficientes para deslindar responsabilidades, debe tenerse presente que gracias a la ductilidad del esquema parlamentario, los italianos pueden cambiar de gobierno a su antojo sin abandonar los cauces constitucionales. La llegada al poder del actual Primer ministro Juliano Amato se vincula con la estrepitosa crisis del gobierno anterior. Peculiaridades de la democracia.

---

<sup>137</sup> La reciente llegada al poder del primer ministro Eduard Baladour, con el consiguiente inicio de un período de cohabitación con el gobierno Mitterrand, es el desenlace obligado de una crisis continuada que alcanzó un punto trágico con el suicidio del ex-primer ministro Berégovoy.

4. El régimen parlamentario australiano ha mostrado confiables tendencias hacia la estabilidad. La llegada del actual Primer ministro Paul Keating se dio dentro de un marco de tranquilidad en la transición. De acuerdo con el profesor Gamas Torruco, el voto de desconfianza se ha presentado sólo tres veces a lo largo del presente siglo: 1929, 1931 y 1941, en todos los casos por escisiones de los respectivos partidos políticos.<sup>138</sup>

5. En el Dominio de Canadá, la vida parlamentaria es mucho más agil que en los otros miembros de la Comunidad.<sup>139</sup> En este siglo, la asamblea parlamentaria ha sido disuelta veintidos veces, <sup>140</sup> tan solo durante el gobierno de Trudeau, el gabinete tuvo que dimitir en tres ocasiones.

Pese a la constante presión interorgánica entre el Parlamento y el Gabinete, esto no ha sido óbice para que existan longevos gobiernos en funciones. Sobresalen en este sentido los ministerios de W.L. Mackenzie King con 21 años en el poder; John Macdonald con 18 años en funciones; Wilfrier Laurier con 15 años en el encargo y Pierre E. Trudeau durante un período igual. El gobierno

---

<sup>138</sup> Cfr. Op.cit., p. 231.

<sup>139</sup> Es de recordarse que el status de Canadá en el seno de la Comunidad se ha modificado, de tal suerte que dicho Estado cambió su calidad de observador a la de miembro de la OEA en 1989.

<sup>140</sup> Cfr. Ibidem, p. 186.

que acaba de finalizar a cargo del Primer ministro Brian Mulroney del Partido Conservador Progresista tuvo una duración de siete años, y ha sido calificado como el más impopular en la historia reciente del Canadá. Durante el gobierno Mulroney, nadie dudó del nivel protagónico del primer ministro como representante máximo del Canadá, capaz de negociar con los jefes de Estado de los países miembros de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, así como con los presidentes Bush/Clinton y Salinas de Gortari en el Continente Americano.

6. El Parlamento neozelandés puede ser calificado como un gobierno francamente pasivo, salvo la única dimisión realizada durante el presente siglo en el año de 1912. La actividad política se ha realizado por inercia de la vida constitucional de la *Commonwealth*. Por lo demás, el fin de los gobiernos ha sido consecuencia de la conclusión del período constitucional.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 275.

## **IX. LOS SISTEMAS DE CONTROL PARLAMENTARIO.**

### **1. EL SISTEMA DE CONTROL PARLAMENTARIO**

Las técnicas de racionalización del parlamentarismo existentes en el Derecho Comparado, muestran una tendencia hacia la disminución de las posibilidades de censura del parlamento respecto al gabinete. De esta suerte, el control parlamentario conoce actualmente una nueva orientación caracterizada por el reforzamiento de los medios de información y por un desarrollo de los procedimientos de investigación. Aparentemente los parlamentos en el mundo contemporáneo han perdido una parte de su poder de censura, sin embargo, han ganado mucho en lo que se refiere a credibilidad. Existen en la actualidad nuevos medios de control que han sido progresivamente puestos a disposición del parlamento, tales como cuestionamientos al gabinete, creación de delegaciones parlamentarias, misiones de información, controles en la aplicación de las leyes, lo que le permite seguir con vigilancia y eficiencia la acción gubernamental.

**1.1) El control por información.**

Entre las informaciones que puede obtener el parlamento, ciertas le son automáticamente entregadas, tanto en sesiones públicas como en forma documental. Empero, el parlamento puede solicitar otro tipo de informaciones ante el gobierno, o ante órganos especializados, como en el caso del Tribunal de Cuentas francés.

**1.2) El control por investigación.**

Mientras que los medios tradicionales de investigación con los cuales suelen estar dotados los parlamentos, implican procedimientos de gran envergadura, la especialización en los distintos ramos de la administración a dado paso a la creación de delegaciones investigadoras con carácter permanente.

**1.3) El control político: la responsabilidad gubernamental.**

La responsabilidad del gobierno ante el parlamento o ante una de sus cámaras, es el principio de base de todo régimen parlamentario, siendo entonces el medio de control más radical.

### 1.3.1 La responsabilidad comprometida por el gobierno.

La iniciativa corresponde al gobierno, cuando este quiere obtener ya sea un voto de confianza, o la votación de un texto.

a) El voto sobre el programa o sobre la política general del gobierno.

El primer ministro, tras realizar una deliberación con el consejo de ministros compromete ante el parlamento, la responsabilidad del gobierno sobre su programa o eventualmente sobre una declaración de política general.

b) La votación de un texto.

En esta hipótesis, la suerte del gobierno está íntimamente ligada a la adopción integral del texto legal propuesto por el mismo gabinete. En una jugada de "todo o nada", rara vez la responsabilidad ministerial se ve comprometida, y la suerte de la ley en cuestión se ve salvada de manera previa a su discusión.

## 2. LA SECUELA DE DESTRUCCION DEL GABINETE.

En términos generales es posible construir una clasificación jurídica de los sistemas de disolución en función de los límites que los textos constitucionales imponen a la utilización de esta facultad. Tal clasificación debe distinguir los diversos grados de condicionamiento crecientes de los sistemas de disolución autónomos, implicando restricciones más o menos importantes de los sistemas condicionados, y finalmente los sistemas de disolución automática.

La primer categoría puede ser identificada de manera negativa, es decir, por la ausencia de un procedimiento rígido de condicionamiento: el ejercicio del derecho de disolución no está ligado a la supervenencia de condiciones determinadas previstas constitucionalmente. Una segunda categoría puede ser esbozada a partir de los esfuerzos de previsión y racionalización de ciertas constituciones para moderar la utilización de este mecanismo de control. En este caso, la habilitación constitucional no determina categóricamente la puesta en marcha de la disolución parlamentaria, dejando así un amplio margen a la política para decidir el futuro de los acontecimientos constitucionales. Por último, una tercer categoría en el llanmado "derecho de disolución" o

"derecho de control" comprendería las hipótesis en las cuales los mecanismos de control se ponen automáticamente en funcionamiento como consecuencia de una condición constitucional ineludible. v.gr. la corrupción probada del funcionario parlamentario.

Para construir una teoría general del gobierno parlamentario, es menester asentar las hipótesis conclusivas o destructivas del gabinete ante la moción de censura.<sup>142</sup> Existen en términos generales cuatro situaciones posibles ante el voto negativo de la asamblea, las cuales pueden producir consecuencias gubernamentales de muy diversa severidad. De acuerdo a los anteriores parámetros, los efectos constitucionales pueden ser distintos:

**A) El gobierno reconducido.**

Ante la censura del Parlamento, el Gobierno subsiste.

"...el elector les ha ratificado su confianza, otorgándoles de nuevo una mayoría suficiente para continuar; el primer ministro no tiene capacidad de dimitir y el gobierno permanece en ejercicio."<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> "This is in theory Parliament's most important function. It depends upon the doctrine of ministerial responsibility and relies in the last resort upon the convention that the House of Commons can require the government to resign." ALDER, John. *Constitutional & Administrative Law*, Macmillan Professional Masters, London 1989, p.160.

<sup>143</sup> COLLIARD, Jean-Claude. *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*, editorial Blume, primera edición, España

**B) La dimisión formal.**

La renuncia ministerial no tiene implicaciones de desconfianza.

"Se trata de la misma hipótesis pero en regímenes políticos donde las reglas constitucionales imponen la dimisión del gobierno después de la renovación de la asamblea..."<sup>144</sup>

**C) La dimisión real.**

La renuncia del gabinete se supedita a los resultados de la contienda electoral con el fin de evaluar las posibilidades de una ulterior coalición partidista.

"Esta es una situación bastante ambigua; el gobierno se retira después de las elecciones en razón de las reglas electorales obligatorias, pero también a causa de unos resultados electorales que no le permiten que pueda esperar mantenerse con la misma composición formal."<sup>145</sup>

**D) El gobierno derrotado.**

Tras los resultados negativos el gobierno renuncia

---

1981, p. 317.

<sup>144</sup> Ibidem, p. 317.

<sup>145</sup> Ibidem, p. 318.

sin reserva, la población votante ha concedido la razón en la disputa a la facción parlamentaria que tramitó la moción de censura.

"Esta situación tiene un significado político más claro; se trata de diversos casos en los cuales el gobierno es derrotado, en el sentido que era mayoritario antes de las elecciones y no lo es ya luego."<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Ibidem, p. 319.

**X. ALGUNAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES DE CUÑO PARLAMENTARIO Y SU IMPACTO EN OTRAS FORMAS DE GOBIERNO.**

Uno de los grandes vicios provocados por la comparación irracional de instituciones jurídicas de muy diversa naturaleza, estriba en la actitud torpe de pretender de adoptar instrumentos o fórmulas constitucionales apropiadas para un régimen especial, sin advertir los efectos probables al momento de su implantación. Esta tendencia nociva ha sido practicada ignorando las complejidades contextuales en las que la institución ha evolucionado.

La proclividad copista ha desencadenado el aumento de figuras jurídicas "híbridas" las caules, o no surten las consecuencias esperadas, o en el peor de los casos agravan la problemática existente. Esta inclinación se puede observar en especial en los diseños de adaptación de ciertas instituciones constitucionales, cuyo contexto funcional es el gobierno parlamentario.

Entre tales figuras sobresalen: el consejo de Estado; el defensor del pueblo; los sistemas de representación proporcional; las fórmulas de declaratorias generales de inconstitucionalidad de las leyes, así como algunos sistemas tutelares de intereses difusos.

**a) El Consejo de Estado.**

Proveniente de las obsesivas conclusiones de los teóricos de la Revolución francesa en torno a la división de poderes, doctrina de la cual se dedujo la necesidad de que cada departamento administrativo actuara libremente sin la injerencia de los otros dos, se diseñó el Consejo de Estado con el fin de servir como órgano examinador de la legalidad de los actos del Ejecutivo. Esta nueva instancia procesal permitiría que el propio órgano estatal vigilara su quehacer administrativo a las luz del orden jurídico, evitando concomitantemente que el poder judicial moldeara sus labores.

Con la creación de este organismo, los franceses desarrollaron un nuevo ámbito en la teoría del control del poder al sugerir al autoevaluación de las entidades gubernamentales, tarea que permitiría a los particulares acudir en busca de una revisión más expedita de los actos administrativos.

Otra de las atribuciones propias del Consejo de Estado, es la de servir como consejero del Ejecutivo en cuestiones de índole técnica, para lo cual se integra con asesores especializados en los diferentes ramos de la administración pública.

Dado el engrosamiento de las actuales burocracias,

la presencia de esta entidad gubernamental implica una posibilidad de defensa sumamente trascendente por los gobernados, máxime que los actuales consejos de Estado en el Derecho comparado, se inclinan por la especialización en áreas, de las cuales sobresalen las contencioso administrativas, las laborales, las agrarias e incluso electorales. Sin embargo, los aspectos reseñados no le vinculan estrictamente con la forma de gobierno parlamentaria, por el contrario, en virtud de su fundamento teórico en torno a la división de poderes, bien podría inferirse que la lógica filiación del Consejo de Estado pudiera remitirse al régimen presidencial, empero, un examen comparativo del funcionamiento de esta institución nos revela que el logro de su más alto nivel de eficacia se ha desarrollado en Estados parlamentarios, los cuales lo han adoptado abandonando la superada teoría de Montesquieu, y permitiendo que el Consejo de Estado se integre al Parlamento al través del gabinete, cuyos casos, Bélgica, España y Holanda, evidencian la utilidad del sistema.

Algunos ordenamientos constitucionales con regímenes presidenciales han instaurado organismos homólogos al Consejo de Estado como en Colombia, o fracciones jurisdiccionales de él como en México al través del Tribunal Fiscal de la Federación; u otros proyectos similares en Argentina, Costa Rica, Ecuador y Venezuela

con poco éxito en su estructuración.<sup>147</sup>

**b) El Defensor del pueblo.**

Ante la creciente e incontenible obesidad de la administración pública en el mundo, se ha buscado controlar su operatividad con oficinas o tribunales que desde el Parlamento, vigilen la buena marcha de las entidades ejecutivas dependientes de los diferentes ministerios. Por lo que se refiere a los tribunales, el caso más célebre es el de Cuentas de Francia, el cual pese a ser un organismo de fiscalización supraordinada, evoluciona paulatinamente hacia el accionamiento por instancia ciudadana,<sup>148</sup> empero dicho proceso se encuentra en su fase larvaria.

La otra opción, la de crear oficinas de inspección administrativa dependientes del Parlamento, ha provocado la buena disposición de los juristas occidentales.<sup>149</sup>

La noble institución del Defensor del Pueblo o *Justitieombudsmannen*, (J.O.) ha tenido en Suecia, su país

<sup>147</sup> Cfr. FIX ZAMUDIO, H. Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos, UNAM, México 1980, p. 30.

<sup>148</sup> "El contribuyente quiere saber si su dinero es correctamente utilizado y si la 'administración' se condujo con el afán de economía y de eficacia que se espera de ella. Jean Reynaud *El Tribunal de Cuentas*, FCE, México 1986, p. 104.

<sup>149</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. El Ombudsman y el Régimen Presidencial, Revista Lex de la División de Estudios de Posgrado, UNAM, año 2 número 4, México 15 de febrero de 1987, pp. 16 y 17.

de origen, una firme evolución desde que se instauró en el año de 1809. A partir de esta fecha ha respondido con eficacia no sólo a la prevención de violaciones constitucionales, sino también a afectaciones de grado menor que se realizan constantemente por la burocracia en crecimiento. El J.O. es un funcionario parlamentario nombrado por un período de cuatro años, durante los cuales recibe las quejas del público en relación con los actos de administración.

En Francia, la creación del *Médiateur* se realizó con estricta vinculación a la forma de gobierno parlamentaria, mediante la ley del 3 de enero de 1973 y modificada en 1976.

"En effet, les parlementaires jouent un rôle important dans le fonctionnement de cette institution puisque toutes les requêtes au médiateur passent obligatoirement par un député ou un sénateur qui a la responsabilité d'en apprécier la recevabilité et, le cas échéant, d'en assurer la transmission. Depuis 1976, les parlementaires peuvent même saisir de leur propre chef le médiateur d'une question de sa compétence et les présidents des assemblées, sur demande d'une commission, peuvent également lui transmettre les pétitions. Ces fonctions médiatiques permettent aux membres du Parlement d'être à l'écoute des préoccupations quotidiennes des citoyens et de leur donner les suites qui conviennent."<sup>150</sup>

La institución de nuestro interés es sumamente atractiva y ha estimulado en los juristas mexicanos el deseo de adaptarla a nuestro orden jurídico. En palabras del profesor Fix Zamudio, "... el Ombudsman se ha

---

150 LAPORTE, p. 121.

establecido claramente para la defensa primordial de los derechos subjetivos de los particulares, frente a las autoridades."<sup>151</sup>

El problema que nosotros advertimos, y sobre el cual creemos que no se ha puesto la debida atención, es en el hecho indiscutible de que tanto en Suecia como en los países a los que se ha exportado el J.O., poseen regimenes de gobierno parlamentario y ninguno de ellos presidencial. En efecto, tanto en la Gran Bretaña, Canadá, Dinamarca, Finlandia o Nueva Zelandia, operan parlamentos con facultades de control sobre sus gobiernos. El *Ombudsman* de cada uno de estos Estados puede actuar en la inteligencia de que, como miembro del parlamento que es, puede solicitar informes a los funcionarios que considere pertinente, teniendo de manera concomitante, la potestad de censurar los actos de la administración que estime no sólo ilícitos, sino simplemente erróneos.

Lo anterior deviene del principio parlamentario ya explicado, de control recíproco entre el parlamento y el gabinete, el cual es ajeno a los regimenes presidenciales, donde el Congreso carece de facultades para censurar los actos de la administración por meras razones de confianza, y donde la división de poderes no permite que se establezcan fórmulas de control político

---

<sup>151</sup> Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional, 1940-1965, UNAM, México 1968, p. 110.

entre los representantes de la nación y sus gobernantes.

En este mismo sentido se ha expresado Henry J. Habraham, catedrático de ciencias políticas de la Universidad de Pennsylvania:

"La eficacia del Ombudsman descansa en ciertos intangibles altamente significativos: su personalidad; la imagen que crea entre la gente; el completo apoyo de la prensa; y en la capacidad de la gente para entender y apoyar la institución. Además, se presenta el problema de la distinción crucial entre la forma parlamentaria de gobierno, donde el Ombudsman ha tenido tanto éxito\* hasta ahora, y la forma del Congreso. ¿Estaría el Congreso dispuesto a otorgar al Ombudsman la clase de autoridad sobre las acciones administrativas que necesita para realizar las funciones que desempeña en Escandinavia? Bajo la fusión de poderes de la forma parlamentaria, donde el ejecutivo es directamente responsable ante la legislatura, el Ombudsman, como agente del Parlamento, se encuentra en una posición excelente para presionar por la adopción de medidas a la vez correctivas y profilácticas. Pero en la forma norteamericana, aun en el caso de que el Ombudsman fuera de igual manera el agente del Congreso como tendría que ser, la separación de poderes generaría nuevas complicaciones."<sup>152</sup>

El señor Per-Erik Nilsson, Ombudsman-Jefe del Parlamento sueco, reconoció que la regla de mutuo control entre el parlamento y el gobierno es inherente a la institución que preside, al afirmar: "...conjuntamente con otras quejas y demás observaciones del ombudsman, reflejan el estado del aparato administrativo, pudiendo así dar lugar a la intervención del Parlamento en su

---

<sup>152</sup> El Sistema de Gobierno con Congreso, en el Ombudsman, compilación de Donald C. Rowat, FCE, México 1973, p. 310.

\* El subrayado es nuestro.

calidad de legislador."<sup>153</sup>

Karl Loewenstein al estudiar la institución del *Ombudsman*, concibe su eficacia en el ámbito de un sistema parlamentario en el que existe un control interorgánico de poderes. El profesor de la Universidad de Múnich, tras desglosar las cualidades del órgano parlamentario sostiene: "Posibilita que un ciudadano que se siente tratado injustamente por la administración encuentre ayuda gracias a la intervención de un órgano independiente y descarga al Parlamento en determinados campos de un control de la administración al cual en otros casos estaría obligado."<sup>154</sup>

Otros tratadistas destacan en mayor o menor grado, la vinculación del *Ombudsman* y el parlamento. Para Maurice Duverger, "el *Ombudsman* recibe las quejas de los ciudadanos contra los excesos y los abusos de la administración: realiza encuestas e interviene ante el Parlamento."<sup>155</sup> Para Guillermo F. Margadant, se trata de un funcionario cuyo propósito es convertirse en gestor de la sociedad "...asumiendo ante las autoridades un papel de conciencia viva y de paternal consejero, representante de la opinión pública, con acceso a casi todos los expedientes de las autoridades, y con el deber

---

<sup>153</sup> "El *Ombudsman*, Defensor del Pueblo ¿o qué?", en La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia, UNAM, México 1986, p. 12.

<sup>154</sup> Op.cit., p. 524.

<sup>155</sup> Op. cit., p.

de rendir informes al Parlamento."<sup>156</sup> En el mismo sentido se expresa Ekkehart Stein.<sup>157</sup>

"Afin de filtrer ensuite les réclamations aventurées, la demande ne peut être saisie que par un parlementaire, qui sera en mesure d'apprécier si la réclamation mérite qu'il lui soit donné suite. En fait, la transmission s'avère quasiment automatique de la part des parlementaires, qui peuvent en outre saisir, en leur propre nom, le médiateur. Après enquête, ce dernier peut faire toutes propositions ou recommandations de nature à aplanir la difficulté qui lui est soumise."<sup>158</sup>

Nosotros consideramos que el *Ombudsman* es una institución eficaz para proteger al ciudadano frente a las crecientes burocracias contemporáneas. Creemos que su implantación en nuestra tradición romanista es posible, que su instauración en México a nivel federal y estatal sería provechosa, empero, suponemos que bajo el régimen presidencial, la institución del *Ombudsman* sería infuncional por la falta de controles entre el Congreso y el Ejecutivo. La reforma al artículo 102 apartado B) de la Constitución Federal, para la inclusión de comisiones para la tutela de los derechos humanos tanto a nivel federal como estatal, se tradujo en un tímido esfuerzo en la creación de un sistema autónomo protector del ciudadano de manera autónoma. La subordinación jurídica y política de la Comisión Nacional respecto del Ejecutivo Federal, es un obstáculo insalvable en este sentido.

<sup>156</sup> Panorama de la Historia Universal del Derecho, editorial Miguel Angel Porrúa, México 1983, p. 432.

<sup>157</sup> Op. cit., p. 76.

<sup>158</sup> VINCENT, Jean et al. La justice et ses institutions, Dalloz, deuxième édition, Paris 1985, p.42.

Dicha reforma significó un avance en lo que respecta a la independencia de este sistema tutelar hacia la administración pública, sin embargo, la permanencia de esta Comisión en el ámbito de un régimen presidencial como el nuestro, implica la existencia de una separación interorgánica entre los distintos departamentos del poder con la consecuente imposibilidad de control político.

Pensamos que de establecerse la institución sueca en México sin mayores ajustes a nuestro sistema político, el Defensor del pueblo incurriría irremediablemente en alguno de estos dos inconvenientes:

a) Si se le diseña como un funcionario del Congreso, carecerá de facultades para llamar a cuentas a los miembros de los poderes que, presumiblemente hubieren realizado una conducta lesiva a los intereses del gobernado, quedando impune cualquier acusación entablada; y

b) Si se le organiza como una dependencia más del Ejecutivo, se habrá creado un órgano subordinado, que verá impedida su libertad para actuar e investigar en torno a las posibles violaciones de la administración pública.

En conclusión, afirmamos que el *Ombudsman* es una institución parlamentaria noble y eficaz, pero intransplantable funcionalmente a un régimen

presidencial. Sin embargo, por la admiración a los regimenes parlamentarios que nos mueve, compartimos el ánimo de los muchos juristas mexicanos, que con enjundia se preocupan por adaptar la multicitada institución escandinava para México.

**c) La representación proporcional.**

Uno de los aspectos que revelan que la representación proporcional es propia de los regimenes parlamentarios y ajena a la naturaleza y conformación lógica de los presidenciales,<sup>159</sup> estriba en comprarar nuestro sistema con el norteamericano en el cual fue engendrado, y que es el sistema puro por antonomasia. En efecto, en la Constitución de los Estados Unidos, la posibilidad de representantes al Congreso por vía proporcional resulta extraña, pues sólo debe acudir al Congreso Federal el representante electivo de las mayorías. Mucho menos sería de pensarse la representación proporcional en el Senado, cuya finalidad es integrar de manera igualitaria al entidades federativas en el seno de un Pacto federal.

Otro aspecto importante que vincula la

---

<sup>159</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. El Artículo 52 de la Constitución mexicana: una institución parlamentaria. Revista Lex de la División de Posgrado, año 2, número 3, México 1 de enero de 1987.

representación proporcional con el parlamentarismo,<sup>160</sup> consiste en que los principales estudiosos de esta fórmula han tenido participación directa con los sistemas parlamentarios de sus respectivos países, verbigracia: Considérant, D'Mondt, Herg Andrée y Saint Lague. A mayor abundamiento podemos afirmar que cuando en México se realizó la Reforma Política de 1977, el ilustre ideólogo de ella, don Jesús Reyes Heróles, reconoció la influencia de la Comisión creada en la Gran Bretaña (*The Hansard Society Commission*), que recomienda la combinación del método de elección mayoritaria, con un grado aceptable de proporcionalidad.<sup>161</sup>

Sin embargo, reconocemos que las dos anteriores razones son contingentes, y no nos conducen irreductiblemente a nuestro postulado original, por lo que enunciaremos nuestra tercer razón: en términos generales, las constituciones de los Estados con regímenes parlamentarios prevén como mínimo para formar gobierno la existencia de una mayoría calificada. En estas circunstancias, un partido mayoritario puede no lograr este mínimo constitucional, y por tanto, verse forzado a negociar con un partido minoritario la alianza

---

<sup>160</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. Los Sistemas y las Fórmulas Electorales, Revista Lex de la División de Posgrado, año 2 número 8, México 31 de julio de 1987, pp. 49 a 52. Del mismo autor: Los Tribunales Electorales en el Derecho Comparado, Revista Lex de la División de Posgrado, México 1989.

<sup>161</sup> Comisión Federal Electoral, Reforma Política, tomo I, México 1977, p. 357.

de ambos, con el propósito de lograr bajo un solo emblema, el mayor número de curules posibles y alcanzar el mínimo constitucional requerido.

Por esta razón, es posible justificar la existencia de minorías parlamentarias que tienen la viabilidad de alcanzar el poder, lo que es totalmente impensable en un régimen presidencial, pues no existe el sistema de formar gobierno, y éste no se estructura con miembros del Congreso.

En 1934, el profesor René Capitant en un ensayo intitulado *La réforme du parlementarisme*, denunció la vinculación existente entre el sistema parlamentario y la representación proporcional: "l'élection n'est pas un moyen d'introspection, elle est un procédé pour désigner le gouvernement."<sup>162</sup>

Como corolario de lo anterior, podemos afirmar que el sistema mixto con predominante mayoritario, que contiene la fórmula de la representación proporcional en México, es una institución parlamentaria.

---

<sup>162</sup> Citado por Jean-Marie COTTERET y Claude EMERI. *Les systèmes électoraux*, Presses Universitaires de France, cinquième édition mise à jour, Paris 1988, p.68.

**d) Las declaratorias generales de inconstitucionalidad de las leyes.**

Los tribunales constitucionales contemporáneos se asimilan a alguna de las dos grandes tendencias existentes,<sup>163</sup> en cuanto a las modalidades de sus actuaciones:

1. Al sistema norteamericano, caracterizado en el hecho de que el alcance de sus pronunciamientos tienen un rango individual, cuyo efecto inmediato es la abstención del juzgador de aplicar la norma, sin que esta quede derogada; y

2. Al sistema austríaco, cuyo perfil fundamental es la potestad del tribunal de declarar de manera general o *erga omnes*, la invalidez y proscripción de las normas inconstitucionales del orden jurídico.

Como resulta evidente, tras examinar los principios rectores de ambas categorías, el sistema mexicano se subsume dentro del primer rubro, merced al postulado teórico de la relatividad de las sentencias de amparo, mejor conocido como *fórmula Otero*, según el cual la protección de los tribunales federales protege en lo

<sup>163</sup> Cfr. CAPPELETTI, Mauro. La Justicia Constitucional, traducción de Luis Dorantes Tamayo et al. UNAM, México 1987, pp. 99 y 100.

individual al afectado por una ley o acto viciados de inconstitucionalidad.

La dicotomía estructural de estos tribunales, esconde un problema doctrinal profundo derivado de la teoría de escisión de los departamentos del poder enunciada por Montesquieu, y que examinamos páginas atrás. De acuerdo con el multicitado axioma francés, una de las actitudes garantes del equilibrio de los tres órganos estatales, es la no injerencia recíproca de los mismos, en los ámbitos competenciales ajenos. De esta manera, resulta congruente que el sistema norteamericano postule como criterio constitucional la relatividad de las sentencias judiciales en materia de control de la Ley Fundamental. Consecuentemente, el sistema mexicano imbuido ideológicamente por tales posturas, redunda en un procedimiento similar. En un pásaaje clásico, el profesor Ignacio Burgoa señala:

"El órgano jurisdiccional de control asumiría entonces, el papel de legislador, excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, provocándose de esta manera no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial."<sup>164</sup>

En otro sentido se expresa el tratadista don Genaro Góngora Pimentel.<sup>165</sup>

Conforme a los problemas teóricos planteados, se

<sup>164</sup> EL Juicio de Amparo, editorial Porrúa, decimosexta edición, México 1981, p. 115.

<sup>165</sup> Introducción al Estudio del Amparo, editorial Porrúa, México 1987, pp. 58 y 59.

puede colegir que la relatividad de las sentencias constitucionales, es un problema álgido en los regímenes políticos basados en la división de poderes (sistema presidencial), empero, el modelo austriaco de control de la constitucionalidad, rebasa esta aflicción ideológica, en virtud de actuar en un contexto gubernamental fincado en la colaboración de los poderes públicos, propio del sistema de gobierno parlamentario.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> "...the courts are not prepared to intervene in the internal affairs of the House. On the other hand, where parliamentary activity involves the rights of persons outside the House, the courts have claimed the power to intervene at least to the extent of deciding whether the privilege asserted by Parliament exists. It is doubtful, however, whether the courts would control the way in which the privilege is exercised." ALDER, John. Op. cit., p. 116.

e) Algunos sistemas tutelares de intereses difusos.

1. El problema.

El difícil acceso de los particulares a los órganos de administración de justicia en las sociedades contemporáneas, ha puesto en tela de juicio la noción y principios del Estado de Derecho,<sup>167</sup> dado que la insuficiencia de los canales jurisdiccionales tienden a hacer nugatorios los derechos subjetivos de la ciudadanía. Dicha proclividad ha venido afectando de manera similar a los sistemas jurídicos occidentales, por lo que los conceptos tradicionales de interés jurídico y de agravio personal directo, deben ser sustituidos por un concepto de alcance mayor según el cual se puedan proteger los intereses de la colectividad con mayor eficacia. Así, una gran cantidad de pretensiones de la sociedad o de sectores de ésta. podrían entablarse en juicio exigiendo responsabilidades, indemnizaciones, realización o suspensión de obras públicas, eficiencia en la prestación de los servicios públicos, revisión de actos de autoridad no atacables por la vía de amparo en virtud de no traducirse en violatorios de garantías del

---

<sup>167</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. La Tutela de los Intereses Difusos en el Derecho Moderno, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 4, número 16, México 28 de febrero de 1989, pp. 24 y 25.

governado.

Las hipótesis según las cuales se afectan intereses difusos de la comunidad son muchas, cuya gran mayoría inciden en los rubros ecológico, urbano, protección de bienes arqueológicos, artísticos e históricos, desarrollo nuclear e incluso procesos electorales, en donde surge la inminente necesidad de un sistema tutelar.

La misma tendencia empieza a aparecer en el Derecho Internacional, como lo hemos señalado en otra ocasión:

"Quoi qu'il en soit, le bilan en 1992 est plus favorable aux aspects qui se rattachent aux questions de coopération par rapport à la sécurité internationale: Peut-être, que l'explication de celle-ci se trouve dans le fait de justifier la coopération internationale comme une partie subsidiaire de la sécurité collective, et donc que sa mise en oeuvre se fasse par la prévention ou le règlement des conflits qui portent atteinte à la sécurité collective de certaines régions du Nord (flux migratoires, surpopulation, terrorisme, dommages à l'environnement, trafic de la drogue, etc.) Bref, la coopération internationale est une partie de la sécurité collective qui devient de plus en plus importante."<sup>168</sup>

## 2. El concepto de interés difuso.

---

<sup>168</sup> GUTIERREZ BAYLON, J. Etude des compétences du Conseil de sécurité des Nations Unies. Mémoire présenté à l'Université de Genève pour l'obtention du diplôme d'études supérieures en relations internationales, Mention: Droit international, Institut universitaires de hautes études internationales, Genève, Juillet 1992, p. 5.

Sería posible definir dicho interés por exclusión, esto es deducirlo de aquellos que no son jurídicos, los cuales son los únicos propiamente derechos en virtud de que una norma jurídica les concede tal categoría y les arroga un poder (derecho subjetivo) de accionar el mecanismo judicial. En rigor, no es posible hablar de intereses difusos tutelados por una norma jurídica, pues en tal caso aquellos se transformarían concomitantemente en derechos subjetivos. Sin embargo, nos seguiremos valiendo de la noción de interés difuso para diferenciarlo de aquellos que son intereses jurídicos.

La característica principal de un interés difuso, es la profusión con la cual se diluye en la comunidad, sin que por ello los afectados se identifiquen entre sí como grupo, o de hacerlo, dicha afección no implique la transgresión de un derecho sobre el cual ejerzan la titularidad. En otras palabras, no se trata de derechos sino de meros reclamos o pretensiones de gran trascendencia colectiva.

3. Instituciones parlamentarias tutelares de intereses difusos.

Algunos sistemas parlamentarios han implementado con mayor o menor éxito, instituciones procesales o

cuasiprocesales para la sustanciación de contiendas de interés comunitario contra órganos de la administración pública, e incluso contra otros particulares, v.gr. grandes consorcios, monopolios y monopsonios, concesionarias de toda índole, etcétera. Entre las instituciones más notable se encuentra el célebre *ombudsman* o defensor del pueblo de origen escandinavo. Dicho funcionario tiene como misión recibir las quejas de la ciudadanía, para de manera ulterior realizar las investigaciones que estime necesarias y dejar en la gran mayoría de los casos, que sea el parlamento quien decida las sanciones que se deben aplicar en cada caso. De ahí que reiteremos nuestro punto de vista ya expresado (supra 146), en el sentido de que la eficacia de este procurador ciudadano se encuentra supeditada a la existencia de un régimen parlamentario de gobierno, o bien uno de asamblea, los cuales implican un mutuo control político por razones de confianza entre los órganos legislativo y ejecutivo, con el fin de dar más fuerza a las recomendaciones del *ombudsman* parlamentario.

La institución del *ombudsman* como tutelar de intereses difusos ha cobrado cada vez más importancia en el derecho comparado, de ahí que naciones de latitudes distintas hayan incorporado con éxito la figura del procurador síndico -utilizando la expresión del profesor Antonio Carrillo Flores -. Entre ellas sobresalen algunas entidades del Canadá, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña,

Israel y Nueva Zelandia. Especial ha resultado la experiencia francesa del *Médiateur*, quien cedió importancia y competencia ante el prestigiado Consejo de Estado, el cual ya había rebasado sus prístinas funciones de tribunal administrativo, para dar trámite al propio tiempo a quejas de los particulares que acudían ante él con un interés simple, y más tarde difuso, permitiendo que el precitado Consejo desarrollara una provechosa jurisprudencia sobre la problemática a que se aboca este estudio.

En Latinoamérica los logros y adaptaciones de la institución escandinava han sido más aparentes que reales, toda vez que el desarrollo constitucional, así como los rígidos esquemas de división de poderes que rigen las relaciones entre los departamentos legislativo y ejecutivo, se han contrapuesto a la actividad plena de dicho funcionario. Debemos reconocer, que aún cuando se trate de tímidos proyectos de instauración, sobresalen los esfuerzos de México mediante la Procuraduría Federal del Consumidor, creada por Ley del 22 de diciembre de 1975, así como proyectos paralelos en Costa Rica y Venezuela.

Un interés difuso por antonomasia, es el respeto por el voto público durante toda la secuela electoral. En México, dada la persistencia de irregularidades al respecto; la amarga experiencia de "la incompetencia de origen" sustentada en el siglo pasado por don José María

Iglesias; así como las obsesivas conclusiones del ministro Ignacio L. Vallarta sobre posibles irrupciones del Poder Judicial Federal en los otros poderes y la inequivalencia de las garantías individuales con los derechos del ciudadano, se ha cancelado hasta el tabú la procedencia del juicio de amparo respecto de intereses difusos electorales, empero, pese a toda la alquimia jurídica que rodea a este hecho lo cierto es que la preocupación ciudadana es creciente en el sentido de que sea respetada su expresión política mayoritaria. Sobre el particular se han presentado soluciones tan desafortunadas como el ominoso párrafo tercero del artículo 97 de nuestra Carta Federal, que otorgó al más alto tribunal funciones investigatorias y de opinión respecto a los procesos electorales, sin que dicho órgano judicial jamás actuara jurisdiccionalmente.

En virtud de la afectación e indefensión en que se desarrollan los procesos electorales en México, y en espera de que el Tribunal de lo Contencioso Electoral creado por Ley del 12 de febrero de 1987 se arroge mayores atribuciones de plena jurisdicción, es deseable un sistema tutelar de intereses difusos electorales. Según el Informe de Actividades de dicho Tribunal, tan sólo durante el proceso electoral 1987-1988 se desecharon de plano treinta recursos de queja por carecer los promoventes de legitimación procesal. Entre las soluciones alternas se encuentra la creación de un

ombudsman o defensor del ciudadano facultado también en el rubro político para la persecución de delitos electorales, tal y como ocurre con el modelo original sueco.<sup>169</sup>

La *class action* proveniente de la tradición jurídica anglosajona funge como un interdicto e incluso como un procedimiento en el derecho norteamericano, donde se ha buscado entre otras cosas salvar los obstáculos de carácter económico que todo juicio impone, y soslayar requisitos procesales insustanciables ante la pluralidad de sujetos pretenses en la acción comunitaria. La procedencia de este juicio es sumamente amplia dada la diversidad de intereses que puede proteger.

---

<sup>169</sup> Cfr. The Swedish Parliamentary Ombudsmen, Report for the period July 1, 1984 to June 30, 1985 Gotab, Stockholm 1985.

**XI. NUESTRA PROPUESTA: PARLAMENTO FEDERAL PARA MEXICO.**

"Pues es peculiar de los Parlamentos que nada logran si no son de verdad libres y no puede tampoco el Ejecutivo desarrollar labor provechosa si no cuenta con la lealtad del Parlamento."

José Vasconcelos 170

Cualquier investigación en el marco del Derecho Público que no se traduzca en desarrollo de las instituciones constitucionales positivas, puede ser tildada de inútil. Para que las indagaciones teóricas del Estado signifiquen un avance real, deben poseer la capacidad de convertirse en progreso político fáctico, esto es, en desarrollo constitucional.

La integración de una teoría general del gobierno parlamentario tiene como objetivo, precisar los principios universales que animan a este sistema gubernamental, y mostrar de manera concomitante, las bondades que le son inherentes. Sin embargo, la tarea no se agota ahí, sino que convencidos como lo estamos de sus cualidades favorables, nuestro propósito mediano es

---

170 Breve Historia de México, Fernández Editores, cuarta edición, México 1987, p. 67.

proclamar por su adopción en el orden jurídico nacional.

Conocidas las características del sistema parlamentario de gobierno, debemos tener presente para su incorporación en el Estado mexicano, que este es de tipo federal o compuesto, lo que nos compele a inferir que la inclusión de la citada fórmula gubernativa se debe realizar en dos ámbitos competenciales distintos, el federal y el estadual.<sup>171</sup>

El Estado compuesto, antecedente teórico del Estado federal, supone la vinculación de dos esferas competenciales unificadas en una sola soberanía, radicada ésta en la estructura federativa misma. De esta manera, se genera un complejo de facultades, las cuales desde el punto de vista formal caracterizan a esta forma estatal.

Sin embargo, el Estado federal tiene dos dimensiones: la primera, que acabamos de referir, la cual se agota en el plano jurídico, y que tiene como eje axial al Código Federal Supremo; y la segunda, de naturaleza estrictamente política, que supone al Estado federal como un control de poder político vertical, utilizando el lenguaje del profesor Karl Loewenstein.

Quizás bajo el influjo de las tesis kelsenianas, en donde la diferencia del Estado federal y el Estado unitario se reduce a un grado de descentralización, hemos querido ver en la forma estatal compuesta un

---

<sup>171</sup> Cfr. GUTIERREZ BAYLON, J. Estado Federal y Régimen Parlamentario en México, Op. cit., p. 60.

"macrocosmos" y en sus entidades federativas un "microcosmos", hecho a la imagen de aquél.

Un enfoque interestadual de esta índole, provoca la desnaturalización del Estado federal, ya que reduce al mínimo los campos de acción y autonomía de las entidades sujetas a un pacto federal, pues la teleología genuina de éste, es la conservación de la diversidad política y cultural regional, inscrita en un orden jurídico federal titular de la soberanía del Estado.<sup>172</sup>

Hay quien ha visto al Estado federal, como un pacto en el cual se ceden menos derechos de los que se reservan los estados miembros (Proudhon); o como un sistema de equilibrio del Poder en los regímenes presidenciales ante la ausencia de un Parlamento (López Monroy). Esto derivado de la originariedad de derechos que corresponden a las entidades federativas, que aún cuando carezcan de soberanía son los nutrientes de ésta.

Al surgir el Estado federal, opera de inmediato la conversión de sus miembros de "Estados" a "entidades federativas". Dicha metamorfosis no debe, ni tiene por que implicar una pérdida de las capacidades del Estado

---

<sup>172</sup> Jellinek descartó la multiplicidad de los Estados federados en tratándose de Estados federales de formación centrífuga: "Otra cosa sucede cuando un Estado unitario, o un país sometido, se transforma en Estado Federal, como sucedió con Venezuela, México, Argentina y Brasil, donde los Estados particulares sólo pudieron organizarse en virtud del consentimiento de la Constitución Federal. Estas últimas formaciones resisten a todo intento de interpretación en un sentido de confederación de Estados, pues tal afirmación se ve contradicha por la evolución histórica de estos Estados." Op.cit., pp. 580 y 581.

federado. Sólo insistiendo en esta idea, habremos emprendido la filosofía política del Estado federal.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre el Estado federal y los regímenes de gobierno?. Estos últimos son los que determinan las relaciones entre los poderes públicos entre sí, así como el sistema de representación de la sociedad en los órganos de gobierno. La doctrina constitucional ha destacado tres sistemas: el presidencial norteamericano, el de asamblea o directorial suizo y el parlamentario de origen británico y de gran ascendiente en Europa occidental y en otras latitudes.

Es posible afirmar que en el seno del Estado compuesto, se pueden dar los tres regímenes: los Estados Unidos de América, Suiza y Alemania federal, ejemplifican respectivamente las tres hipótesis.

Haciendo concreción en el Estado Federal mexicano, que posee un gobierno republicano y un régimen de gobierno presidencial, que trae de manera inherente una tajante división de poderes, pretendemos indagar, si una de sus entidades federativas podría adoptar el sistema parlamentario para su régimen interior, sin contravenir al Pacto federal.

La Constitución Política señala los principios del Derecho Interestadual Mexicano. El artículo 40 de nuestra Ley Fundamental impone la obligación a los Estados federados, de mantenerse en las bases de republicanismo, democracia y representación política. El numeral 41 de

nuestra Norma de Normas, señala que el pueblo ejerce su soberanía en las entidades federativas, al través de sus respectivos poderes públicos, los cuales se deberán fundar en sus respectivas constituciones, las que a su vez se mantendrán en orden al Pacto federal. Asimismo, el artículo 115 de la Constitución, adiciona la obligación a cargo de los Estados de que sea un gobierno popular.

Por otra parte, el mismo artículo 115 constitucional en su fracción VIII, precisa los requisitos para ser gobernador o diputado en una entidad federativa, estableciendo los casos y condiciones para su reelección.

En nuestra opinión, ninguna de las anteriores disposiciones es óbice para que un Estado de la Federación mexicana adopte el sistema parlamentario para su régimen interior, pues la constitución local puede establecer un parlamento, incluyendo claro el gabinete. El gobernador subsistiría cumpliendo el mandato constitucional, y sería el vínculo del Estado federado con la Federación, tal y como se presenta en el Canadá.

En cuanto a la asamblea parlamentaria, la no reelección relativa de los diputados presentaría un cierto problema técnico, toda vez que se desvirtuaría en parte la fórmula de mutuo control parlamentario. Así, en el supuesto de que el primer ministro eventualmente disolviera al parlamento, y éste le aplicare la censura de desconfianza política, las elecciones ulteriores a este hecho, que tienen como propósito que el electorado

incline su apoyo a alguna de las dos partes, se verían obstaculizadas por la imposibilidad, en su caso, de restituir a los diputados parlamentarios en sus funciones de manera inmediata.

Por lo demás, consideramos que dadas las características del Estado federal, así como los planteamientos técnicos que exige el sistema parlamentario, es posible instaurar dicha fórmula gubernativa en los ámbitos federal y estadual de México.

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

ALDER, John. Constitutional & Administrative Law, Macmillan Professional Masters, Great Britain 1989.

ARDANT, Philippe. Institutions politiques & Droit constitutionnel, deuxième édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1990.

ARNAIZ AMIGO, A. Soberanía y Potestad, editorial Miguel Angel Porrúa, segunda edición, México 1981.

AUBERT, Jean-François. Traité de droit constitutionnel suisse, volume II, éditions ides et calendes, Neuchâtel, Suisse, 1967.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. Derecho Constitucional, traducción de Pablo Lucas Verdú, editorial Tecnos, tercera edición, España 1987.

BLACK'S DICTIONARY, Revised Fourth Edition, West Publishing, Co., St. Paul Minn. 1968.

BURDEAU, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, editora Nacional, España 1981.

----- Droit constitutionnel et Institutions politiques, Librairie Générale de Droit. et de Jurisprudence, Paris 1988.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, tercera edición, México 1979.

----- El Juicio de Amparo, editorial Porrúa, decimosexta edición, México 1981.

----- Memorias, Epitome Autobiográfico, editorial Porrúa, México 1987.

CAPPELETTI, Mauro. La Justicia Constitucional, traducción de Luis Dorantes Tamayo et al., UNAM, México 1987.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo mexicano, editorial siglo veintiuno, segunda edición, México 1979.

----- La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, cuarta edición, México 1980.

----- Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth, UNAM, México 1971.

CARRE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México 1948.

CARRETERO Y JIMENEZ, A. Los Pueblos de España, UNAM, México 1980.

COLLIARD, Jean-Claude. Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos, editorial Blume, España 1981.

COTTERET, Jean-Marie et EMERI, Claude. Les systèmes électoraux, Presses Universitaires de France, cinquième édition mise à jour, Paris 1988.

CUEVA, Mario de la. Teoría de la Constitución, editorial Porrúa, México 1982.

DAVID, René et al. Les grands systèmes de droit contemporains, Dalloz, neuvième édition, Paris 1988.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, traducción de Eliseo Aja et al., editorial Ariel, primera reimpresión, México 1986.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos, UNAM, México 1980.

----- Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional, 1940-1965, UNAM, México 1968.

GAMAS TORRUCO, José. Regímenes parlamentarios de gobierno, UNAM, México 1976,

GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Manuales de la Revista de Occidente, séptima edición, España 1964.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, editorial Porrúa, México 1987.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Presidencialismo, UNAM, México 1986.

GUTIERREZ BAYLON, Juan de Dios. El Artículo 52 de la Constitución Mexicana: una institución parlamentaria, Revista Lex de la División de Posgrado, año 2, número 3, México 1 de enero de 1987.

----- El Gobierno de Asamblea, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 3, número 12, México 1 de junio de 1988.

----- El Ombudsman y el Régimen Presidencial,

Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 2, número 4, México 15 de febrero de 1987.

----- El Sistema Parlamentario, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 2, número 6, México 15 de mayo de 1987.

----- Estado Federal y Régimen Parlamentario en México, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 3, número 13, México 31 de julio de 1988.

----- La Formación del Juicio de Amparo en la Nueva España, Tesis profesional, UNAM, México 1985.

----- La Tutela de los Intereses Difusos en el Derecho Moderno, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 4, número 16, México 28 de febrero de 1989.

----- Los Sistemas y las Fórmulas Electorales, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 2, número 8, México 31 de julio de 1987.

----- Los Tribunales Electorales en el Derecho Comparado, Revista Lex de la División de Posgrado, UNAM, año 4, número 17, México 15 de septiembre de 1989.

----- Etude des compétences du Conseil de sécurité des Nations Unies. Mémoire présenté à l'Université de Genève pour l'obtention du diplôme d'études supérieures en relations internationales. Mention: Droit. Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, Juillet 1992.

HAMILTON, MADISON y JAY. El Federalista, traducción de Gustavo R. Velasco, F.C.E., tercera reimpresión, México 1982.

HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, traducción de J.A. González Casanova, editorial Ariel, España 1980.

HOBBS, Thomas. Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil, traducción de Manuel Sánchez Sarto, F.C.E., segunda edición en español, México 1980.

----- The Elements of Law, Cambridge at the University Press, England 1928.

JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado, traducción de Fernando de los Ríos, editorial Albatros, Buenos Aires 1981.

JOLY, Maurice. Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu, traducción de Matilde Horne, editorial Seix Barral, México 1979.

KELSEN, Hans. Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado. (Desarrollados con base en la doctrina de la proposición jurídica), traducción de Wenceslao Roces, UNAM-Porrúa, México 1987.

----- Teoría General del Derecho y del Estado, traducción de Eduardo García Máynez, UNAM, México 1979.

----- Teoría General del Estado, traducción de Luis Legaz Lacambra, editora Nacional, decimaquinta edición, México 1979.

----- Collective Security under International Law. Naval War College, Newport, Rhode Island, United States Government. Printing Office, Washington, 1957.

----- Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales, editora Nacional, México 1974.

LAPORTE, Jean et al. Le droit parlementaire, Presses Universitaires de France, Paris 1986.

LAUVAUX, Philippe. Le parlementarisme, Presses Universitaires de France, Paris 1987.

LEACOCK, Stephen. Elementos de Ciencia Política, Imprenta Victoria, México 1924.

LECLERCQ, Claude. Droit constitutionnel et institutions politiques, cinquième édition, Librairies techniques, Paris 1987.

LEFEBVRE, Georges. La Revolución Francesa y el Imperio, traducción de María Teresa Silva de Salazar, F.C.E., octava reimpresión, México 1987.

LEUCHTENBURG, William E. et al. Breve historia de los Estados Unidos, traducción de Juan José Utrilla, F.C.E., segunda edición, México 1980.

LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil, traducción de Amando Lázaro Ros, editorial Aguilar, primera reimpresión mexicana, México 1983.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, editorial

Ariel, tercera reimpresión, España 1983.

MACAULAY TREVELYAN, George. Historia Política de Inglaterra, traducción de Ramón Iglesia, F.C.E., segunda edición, México 1984.

MADRID, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional, edición del Partido Revolucionario Institucional, México 1981.

MAINE, Henry. El Derecho Antiguo, traducción de Pastora de la Peña, editorial Extemporáneos, primera edición en español, México 1980.

MANZELLA, Andrea. El Parlamento, traducción de Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México 1987.

MARGADANT, Guillermo F. Panorama de la Historia Universal del Derecho, editorial Miguel Angel Porrúa, segunda edición, México 1983.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. de l'esprit des lois, Garnier Flammarion, Paris 1979.

MOUSKHELI, M. Teoría Jurídica del Estado Federal, traducción de Armando Lázaro y Ros, editora Nacional, México 1981.

NILSSON, Per-Erik. El Ombudsman Defensor del Pueblo ¿o qué?, en La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia, UNAM, México 1986.

FACTET, Pierre. Institutions politiques. Droit constitutionnel, 9e. édition mise au jour, Masson, Paris, Milan, Barcelone, Mexico 1989.

PASETTI BOMBARDELLA, Francesco. Le Parlement face au Conseil, dans Le Parlement européen, Collection Etudes européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, Belgique 1988.

PRELOT, Marcel et BOULOUIS, Jean. Institutions politiques et droit constitutionnel, dixième édition, Dalloz, Paris 1987.

PROUDHON, Pierre Joseph. El Principio federativo, traducción de Juan Gómez Casas, editora Nacional, España 1977.

RABASA, Oscar. El Derecho Angloamericano, editorial

Porrúa, segunda edición, México 1982.

RAYNAUD, Jean. El Tribunal de Cuentas, traducción de Oscar Barahona, F.C.E., México 1986.

REYES HEROLLES, Jesús. "La Reforma Política y su Repercusión en los Estados." discurso pronunciado en la Segunda Reunión de la República, Acapulco, Guerrero 5 de febrero de 1979.

ROWAT, Donald C. El Ombudsman, F.C.E., México 1973.

SABINE, George H. Historia de la Teoría Política, traducción de Vicente Herrero, F.C.E., novena reimpression, México 1984.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución, editora Nacional, México 1981.

SHAKESPEARE, William. The Complete Works, Avenel Books, New York, 1975.

SIEYES, Emmanuel Joseph. ¿Qué es el Tercer Estado?, traducción de José Rico Godoy, UNAM, segunda edición, México 1983.

SOBOUL, Albert. La Revolución Francesa, traducción de Pilar Martínez, editorial Orbis, tercera edición, España 1985.

STAMMEN, Theo. Sistemas Políticos Actuales, editorial Guadarrama, tercera edición, España 1974.

STEIN, Ekkehart. Derecho Político, traducción de Fernando Sainz Moreno, editorial Aguilar, España 1973.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, decimoctava edición, México 1981.

The Swedish Parliamentary Ombudsmen, Report for the period July 1, 1984 to June 30, 1985, Gotab, Stockholm 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América, editorial Sarpe, España 1984.

VASCONCELOS, José. Breve Historia de México, Fernández Editores, cuarta edición, México 1987.

VEDEL, Georges. Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Librairie du Recueil, Sirey, Paris 1946.

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público,

traducción de Antonio Truyol y Serra, editorial Aguilar, tercera reimpresión, España 1982.

----- La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental, traducción de Mario de la Cueva, UNAM, segunda edición, México 1983.

VINCENT, Jean et al. La justice et ses institutions, Dalloz, deuxième édition, Paris 1985.

WEBER, Max. Economía y Sociedad, traducción de Eduardo García Máynez et al. F.C.E., séptima reimpresión, México 1984.

WHEARE, K.C. Modern Constitutions, Oxford University Press, second impression, London 1952.

ZIEGLER, Jean. Une Suisse au-dessus de tout soupçon. Editions Du Seuil, Paris 1976.

ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado, traducción de Héctor Fix Fierro, UNAM, México 1985.