

00781

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

23

24

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**EL DERECHO PARLAMENTARIO
Y SU RELACION CON LA CIENCIA JURIDICA**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA
FLAVINO RIOS ALVARADO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE 1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

FLAVINO RIOS ALVARADO

TITULO DE LA TESIS:

PARLAMENTARIO
EL DERECHO PARLAMENTARIO Y SU RELACION CON LA CIENCIA JURIDICA

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR EN DERECHO FRANCISCO BERLIN VALENZUELA

INSTITUCION DE ADSCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

PROFESOR DE LA DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

RESUMEN DE LA TESIS: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del extensión de este cuadro.

El concepto de Derecho Parlamentario que manejamos en esta tesis es el siguiente:
"El derecho parlamentario es un conjunto de normas jurídicas, destinadas a regular la organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas, como órganos receptores de la voluntad popular y representativa, y para cuya finalidad pueden adjudicárseles funciones de carácter administrativo, técnico o político". Afirmamos que el derecho legislativo abarca fundamentalmente todo lo que atañe al proceso de elaboración de las leyes, por lo que su denominación resulta insuficiente e inadecuada para designar las numerosas funciones y actividades que se realizan en los parlamentos modernos, cuya amplitud ha privilegiado que se le nombre derecho parlamentario a la disciplina académica que tiene por objeto el análisis de todo lo que se relaciona con estos órganos; ya que el derecho parlamentario posee elementos suficientes como para que se le considere una rama autónoma del derecho constitucional, y como una ciencia unitaria en cuyo campo de estudio pueden tratarse las materias con una decidida libertad de criterio, además de que, es factible utilizar en él una metodología acorde con la importancia y los temas propios que engloba. Por lo que cuenta con autonomía científica, es esta, donde radica la consolidación técnico-jurídica que se ha ido cimentando al paso de su desarrollo histórico. Su autonomía aparece estrechamente ligada con su consolidación histórica a medida que se ha fortalecido, al mismo tiempo, que ha ampliado su campo de acción y de competencia, pues la diversificación lejos de afectar su autonomía, la consolida y la fortalece correspondiendo al parlamento el papel preponderante como vaso comunicador entre quienes deciden y eligen a sus representantes y éstos. Si en el parlamento es donde convergen las voluntades políticas, debe hacerlas valer para reivindicar su legitimidad constitucional. A él le está reservado el llamado a responder por los intereses populares, y para ello tendrá que esforzarse por mejorar su calidad de órgano representativo, de responsabilidad y de voluntad, a efecto de conseguir los mejores propósitos de la tradición histórica democrática.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD _____

FIRMA DEL ALUMNO

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado.
- Copia de la primera revisión de estudios

1

The concept of Parliamentary Law that we state in this thesis is as follows:

"Parliamentary Law is the group of juridical regulations designated to regulate the organization and the functions of the legislative assembly as representative organs of the will of people. To achieve their goals that they are granted, as managerial, technical or political functions".

We state that legislative Law deals mainly with everything pertaining the Law-making process. That is why its denomination is not sufficient and adequate to designate the numerous function and activities that are carried out in modern parliaments, because of its scope, the academic discipline whose objective is to analyze everything related to those organisms is called Parliamentary Law. Parliamentary Law has all the elements to be considered an autonomous branch of Constitutional Law and a Unitary Science where all kinds of subjects can be discussed with freedom of criteria. Furthermore, it is feasible to apply to it any methodology according to the importance and proper topics it refers to. Regarding its scientific autonomy where the technical-juridical lies a consolidation that has been given its foundation through-out history. Closely linked and strengthen to its historical consolidation at the same time, it has broaden its scape and competency, because of its diversification it does not affect its autonomy, but consolidates and strengthens the main function of the parliament, is the for to act as a link between those who choose their representatives. If within the Parliament is where political willigness converge, it must make them valid to revindicate its constitution legimaticy. The parliament has the obligation to respond for the people's interest, and for this matter it must strive to improve the Representative Organs qualities, responsibilities and willingness, to obtain the democrative historic tradition.

Resumen de la Tesis Doctoral del Lic. Flavino Ríos Alvarado,
"Derecho Parlamentario y su relación con la Ciencia Jurídica".

AGRADECIMIENTOS

**A MIS PADRES MA. ALVARADO DE RIOS
Y
GENARO RIOS ORDAZ**

**CON TODO MI AMOR PARA DULCE MARIA
Y
MIS HIJOS FLAVINO Y DULCE**

A MIS HERMANOS TODOS.

**A MIS MAESTROS DEL POSGRADO ASI COMO A
MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE LA
GENERACION 1984**

**CON ESPECIAL RECONOCIMIENTO AL DR. FRANCISCO BERLIN
VALENZUELA, QUIEN CON SUS CONOCIMIENTOS DEL DERECHO
PARLAMENTARIO Y ELECTORAL, ASI COMO SU ENTUSIASMO
ACADEMICO, ME MOTIVO A DESARROLLAR ESTE ESTUDIO, SIN
SU ORIENTACION, CONSEJO, ASESORIA Y APOYO
BIBLIOGRAFICO NO HUBIERA SIDO POSIBLE CONCLUIRLO.**

A LOS DOCTORES DAVID VEGA VERA Y LEONEL ARMENTA LOPEZ, MI AGRADECIMIENTO PERMANENTE, YA QUE NO SOLAMENTE ME IMPULSARON A INICIAR Y CONCLUIR MI DOCTORADO, SINO QUE ADEMAS, TUVIERON LA PACIENCIA DE LEER ESTA TESIS Y DARME SUS COMENTARIOS Y OPINIONES QUE EN MUCHO LA ENRIQUECIERON

A TERE GARCIA Y SOCORRO PICAZO (COCO) QUIENES CAPTURARON Y CORRIGIERON INFINIDAD DE VECES ESTE TRABAJO HASTA SU ELABORACION FINAL

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción | |
| Capítulo I. Sociedad, Política y Derecho | 1 |
| 1. Naturaleza política del hombre | 2 |
| 2. Su proyección en la vida social. | 6 |
| 3. El Derecho y la Organización Social. | 10 |
| 4. Noción Conceptual de la Sociedad, la Política y el Derecho. | 15 |
| 5. El Estado y el Derecho | 21 |
| Capítulo II. Disciplinas que estudian el Fenómeno Político | 25 |
| 1. Generalidades | 26 |
| 2. Disciplinas que se ocupan del fenómeno político. | 31 |
| 2.1. Filosofía Política | 31 |
| 2.2. Ciencia Política. | 34 |
| 2.3. Sociología Política | 40 |
| 2.4. Teoría del Estado | 46 |
| 2.5. Derecho Político | 50 |
| 2.6. Derecho Constitucional | 53 |
| Capítulo III. La Representación Política | 57 |
| 1. Fundamento jurídico de la representación política. | 58 |
| 1.1. Teoría del mandato Imperativo. | 62 |
| 1.2. Teoría del mandato representativo. | 63 |
| 1.3. Teoría de la representación. | 64 |
| 1.4. Teoría de la representación virtual | 66 |
| 1.5. Teoría de los órganos de representación | 68 |
| 1.6. Teoría de los representantes como órgano de la Nación | 69 |
| 1.7. Teoría de la investidura | 70 |
| 2. La representación y el parlamento | 71 |
| 3. La representatividad y su relación con el Derecho Parlamentario | 77 |
| 4. La representación política y el Estado de Derecho | 81 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo IV. Los Partidos Políticos | 85 |
| 1. Antecedentes de los Partidos Políticos | 86 |
| 2. Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos | 90 |
| 3. Los Partidos Políticos y la Democracia | 97 |
| 4. Sistemas de Partido | 106 |
| 4.1. Unipartidismo o sistema de partido único | 108 |
| 4.2. Bipartidismo o sistema de dos partidos | 110 |
| 4.3. Pluripartidismo o sistema de varios partidos | 113 |
| 4.4. Partido Dominante, también llamado hegemónico | 115 |
| 5. Importancia de los Partidos Políticos en el Derecho Parlamentario | 118 |
| Capítulo V. El Derecho Parlamentario y su relación con la Ciencia Jurídica | 122 |
| 1. Conceptos del Derecho Parlamentario | 123 |
| 2. Fuentes del Derecho Parlamentario | 128 |
| 2.1 Fuentes del Derecho: Formales, Reales e Históricas | 128 |
| 2.2 Teoría Tridimensional del Derecho | 128 |
| 2.3 La teoría Tridimensional en el Derecho Parlamentario | 130 |
| 2.4 Fuentes de Dimensión Normativa | 131 |
| 2.5 Fuentes de Dimensión Sociológica | 138 |
| 2.6 Fuentes de Dimensión Axiológica | 138 |
| 3. El Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo | 139 |
| 4. Autonomía Científica del Derecho Parlamentario | 144 |
| Capítulo VI. Contenido del Derecho Parlamentario | 149 |
| 1. El órgano y la función. Su distinción cualitativa | 150 |
| 2. La técnica jurídica del proceso legislativo | 155 |
| 3. El proceso electivo y la estructura del Parlamento. | 161 |
| 4. Los sistemas modelos | 169 |
| Capítulo VII. Las Funciones del Parlamento | 177 |
| 1. La función legislativa | 178 |
| 2. La función jurisdiccional | 182 |
| 3. La función de control | 186 |
| 4. La función de Dirección Política. | 191 |
| 5. Las funciones del Parlamento en los regímenes parlamentario, y presidencial semipresidencial o semiparlamentario. | 195 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo VIII. El Derecho Parlamentario en el Estado Contemporáneo | 198 |
| 1. El Derecho Parlamentario y su relación con el gobierno. | 199 |
| 2. La crisis del sistema parlamentario. | 205 |
| 3. Régimen parlamentario, presidencial y semipresidencial | 213 |
| 4. El Presidencialismo | 218 |
| 5. Opción para el futuro de la democracia. | 220 |
| | |
| Conclusiones | 226 |
| Bibliografía | |

INTRODUCCION

El estudio del Derecho Parlamentario como disciplina ordenadora y reguladora de las Asambleas Legislativas que nos propusimos realizar en este trabajo, aparece estrechamente vinculado con los aspectos fundamentales de la representación política y de la voluntad popular, en virtud de que el Parlamento constituye el órgano depositario de los representantes que encarnan la voluntad del pueblo. Dos son las razones que motivan la elaboración del mismo. Por una parte, el hecho de que en la doctrina mexicana existan pocos trabajos sobre esta importante rama jurídica. Esto no fuera tan significativo si en un país como el nuestro, el Parlamento no hubiese tenido un desarrollo en el diseño constitucional para la instauración y la consolidación de un régimen democrático. Por el contrario, aunque a veces con una actuación incipiente y menguado poder de decisión, algunos próceres parlamentarios han dado brillo a las Asambleas, sobre todo cuando el país se ha visto convulsionado por conflictos domésticos y en cuyo seno se han cuestionado problemas, sobre todo de legitimidad constitucional. Pero también, justo es señalarlo, en ciertas etapas de nuestra historia patria el parlamento no ha tenido un papel por demás decoroso que digamos, más que nada cuando se ha visto relegado por la injerencia y la intromisión del poder ejecutivo en las funciones de las Asambleas.

Por otra parte, y esta es la segunda razón, creemos que ya es el momento de que las Asambleas parlamentarias, emprendan con decidido empeño la recuperación de la credibilidad y de la confianza que en buen grado han estado perdiendo como centro de decisión que debiera ser, dado su origen popular, de tal modo que en los tiempos actuales pudiese presentar una nueva perspectiva para el futuro y la consolidación de la democracia.

Sabemos que la institución del Parlamento se ha sustentado siempre en la representación política, y esta sólo es posible cuando la participación ciudadana confía en que la voluntad popular sea la única vía para elegir sus representantes, lo que hará que el origen de las

Asambleas pueda ser confiable, pues el compromiso de ellas sólo se establecerá con los representados.

Este es el esquema que ha motivado la elaboración de este trabajo de investigación que hemos decidido poner a la docta consideración de este Síno, y con el que pretendemos obtener el grado de Doctor en Derecho en la División de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Las deficiencias que pudiera tener la presentación de este estudio de Derecho Parlamentario que, con modestia reconocemos, quizá se vea compensado con el decidido esfuerzo que hemos dedicado en su elaboración, procurando que se cumplieran los requisitos reglamentarios tanto de forma como de fondo, al igual que la metodología empleada cuya congruencia con el capitulado pensamos sería la adecuada.

Sostenemos que los Parlamentos continúan siendo escenarios plurales y foros de deliberación, en los que se hace eco de las voces y de las inquietudes de todos aquellos que participan en la búsqueda de instrumentos eficaces, que sean propicios para alcanzar y perfeccionar la vida democrática. Tribunas en las que se pueda desarrollar el trabajo asambleario con absoluta libertad, y en los que se respete y cobren vigencia las ideas que sus miembros propongan, con el propósito de avanzar en la consolidación del régimen constitucional que requiere la existencia del Estado de Derecho.

Las circunstancias del presente imponen a todo ciudadano el conocimiento de todos los asuntos inherentes al Estado. Nada de los que el Estado realice le es ajeno al ciudadano de hoy, por lo que no es posible continuar la tarea de gobierno con métodos y costumbres arcaicas, so pena de caer en el inmovilismo. Esto no sería otra cosa, mas que un retroceso en el proceso democrático, que provocaría el aislamiento y el subdesarrollo en un mundo cada día más dinámico y cambiante.

En este contexto, el estudio del Parlamento y del Derecho Parlamentario como su disciplina normativa, cobran importancia, no solamente para los estudiosos y los especialistas de la materia, sino para todos aquellos ciudadanos que de alguna manera, desean que los asuntos públicos constituyan las respuestas a sus inquietudes y a sus requerimientos como gobernados.

Capítulo I

Sociedad, Política y Derecho

1.- Naturaleza política del hombre, 2.- Su proyección en la vida social, 3.- El derecho y la organización social, 4.- Noción conceptual de la sociedad, la política y el derecho, 5.- El Estado y el Derecho.

1. Naturaleza política del hombre

La concepción del hombre como un ser político, deviene desde las civilizaciones antiguas en las que el hombre constituyó el centro de la organización de las sociedades en la cultura occidental. El instinto del hombre por asociarse y no vivir en el aislamiento de sus congéneres, corre paralelo con el instinto de la búsqueda de las mejores formas de esa organización social.

Este instinto de asociarse resulta tan viejo como viejo puede ser el momento en que nacieron las civilizaciones organizadas, incluso, en el antiguo reino faraónico se tiene el conocimiento de la existencia de una sociedad primitiva organizada. Sin embargo, tendrá que ser en la civilización helénica en la que uno de sus más preclaros pensadores se refiera a la naturaleza política del hombre como un "zoon politikón".¹

No obstante ello, y mucho antes que el estagirita acuñara el histórico concepto, hubo pensadores que acometieron la tarea de estudiar los modos en que se podría organizar la sociedad, o la polis. Dado el carácter politeísta de la civilización griega, no fueron pocos los filósofos que acudieron a la invocación de los dioses para la paternidad del origen de las ciencias que habrían de regular la actividad política del hombre. De esa manera fueron los sofistas los que contribuyeron con sus ideas al origen de la ciencia, que más adelante se habría de ocupar en el estudio de la animosidad política del hombre. Así, pues, el hombre una vez que aparece sobre la faz de la tierra y hasta nuestro tiempo vive en sociedad.

Hankins observa que la sociedad la integra cualquier grupo con relativa permanencia, capaz de subsistir en un medio físico y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee además, una determinada

1) Cfr., Aristóteles, "Política", en *Obras*; trad. de Francisco de P. Samaranch, 1ª ed., Madrid, Aguilar, S.A. de Ediciones, 1986, Lib. I, Cap. 2, p. 680-681

conciencia de su unidad espiritual e histórica.² De esa manera el hombre dotado de la capacidad de discernir, crea un mundo diverso, es decir, transforma el medio en que se desenvuelve y cuyas fuerzas amenazan con dominarlo. Sin embargo, es menester admitir que, desde el punto de vista biológico-anímico, no es el ser humano el único que se desarrolla en un conglomerado social, existen verdaderamente diversas especies de seres vivos cuyos caracteres de sociabilidad son fascinantes y no menos extraordinarios pero que con todo y ello, dichas especies pueden quedar en un estadio de sistema de vida estático.

Es sólo el ser humano el único cuya organización social puede reputarse como progresiva al mismo tiempo que racional, razón por demás para que haya engendrado, en el seno mismo de esa dialéctica, hasta la destrucción de esa misma sociedad. Y es que la sociabilidad humana tiene como fundamento la convivencia y el contacto entre congéneres, de modo que la subsistencia de la especie pueda resultar más asequible al esfuerzo creador y de progreso que el hombre, por racionalidad natural y biológica, tiende a proseguir y superar.

En esa urdimbre que el hombre va tejiendo para construir la sociedad humana, de la que él es pieza angular, surge una diversidad de fenómenos de índole social que no son más que el resultado de complejas y variadas manifestaciones que se producen en el núcleo de esa sociedad. Estas manifestaciones a que nos referimos no son más que el resultado de la evolución misma de ese fenómeno de vivir en comunidad, es decir, de un esfuerzo o un trabajo en común, de sus luchas por la supervivencia y por el deseo de que esa comunidad funcione o resulte cada vez mejor. Es sólo en este sentido como puede concebirse la conceptualización de dinamismo y progresividad atribuidas a la sociedad humana. En efecto, la característica por demás esencial que puede adjudicarse a la sociedad humana es la de su animosidad, que a su vez descansa en la naturaleza político-dinámica del hombre como miembro clave de ella y es, precisamente, esa animosidad la que propicia una serie de fenómenos sociales que se traducen en diversas conductas y posturas que preparan o condicionan el

2) Véase, Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*; 3^a ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1975, p. 33.

medio en que se despliega la compleja vida de relación. Pero es en sí, toda una dinámica, la que hace posible la dialéctica del hombre en sociedad y por lo consiguiente de la misma sociedad, cualquiera que ésta sea. Spratt, al abordar esta problemática nos dice que la palabra dinámica (en el desenvolvimiento de una sociedad) es esencial. Toda la vida compleja de una sociedad tiene más proceso que un sistema estático de grupos que se hallen relacionados entre sí.³

Pero la sociedad creadora, que como tal debe calificarse a la sociedad humana no sólo presupone relaciones materiales entre los miembros integrantes de ella, sino también, y de marcada importancia están los inmateriales o espirituales, de manera que unidos ambos aspectos, son los que vienen a conformar la base cultural de esa sociedad que de alguna manera es copartícipe del perfeccionamiento del hombre.

Así, la exteriorización de sendos lazos, objetivizados cabalmente, constituyen la civilización como un estado social de la humanidad que ha dejado ya el nomadismo. No podría ser de otro modo, pues el grupo social imprime su propio dinamismo generando las extraordinarias creaciones sociales, pero de algún modo éstas no son más que el resultado del carácter o del espíritu individual de cada componente. Como bien afirma Recaséns Siches: "...las cosas, las formas de la vida humana objetivada, las obras humanas, tienen una estructura análoga a los haceres de la vida propiamente dicha, es decir, de la vida individual. Su ser, lo que ellas son peculiarmente, consiste en su sentido, en tener una intencionalidad".⁴

Y es que al lado de los factores materiales, en la organización sociopolítica del hombre siempre hallaremos los factores de tipo espiritual. Son ellos, en gran escala, los que comunmente resultan mucho más fuertes y sólidos que los materiales. Son estos los que han impulsado grandemente a la sociedad en su evolución, y los que han fortalecido la

3) Cfr. Spratt, W.J.H., *Introducción a la Sociología*; trad. de Florentino M. Forner, 1ª ed., México, FCE, 1964, P. 31

4) Cfr., Recaséns Siches, Luis, *Vida Humana, Sociedad y Derecho*; 2ª ed., México, FCE, 1945, p. 94. Hegel califica al espíritu individual que comentamos como un espíritu objetivo, Vid., Hegel G.F., *Filosofía del Derecho*; trad. s/n, 1ª ed., México, UNAM, 1975, p. 198 y ss.

cohesión social entre los individuos. No es una coincidencia que el espíritu humano haya acusado en el hombre un progreso en las diversas etapas de su evolución, pero en ella el factor determinante ha sido el grupo social que, estimulado por factores económicos, religiosos y culturales, estableció las diversas relaciones, instituyó el régimen de la autoridad y conformó los variados sistemas políticos que hoy día rigen las diferentes civilizaciones que pueblan el mundo.

Así, pues, la sociedad humana no es más que un grupo de individuos cuyas relaciones establecidas entre ellos tienden a la consecución de ciertas finalidades, en tanto que pretendan el fortalecimiento y la perpetuación del grupo como tal.

Dice el maestro Serra Rojas, que cuando el hombre entra en la vida de relación social, viene provisto de elementos espirituales que le permiten estimular la evolución de la sociedad,⁵ pero esto sólo es posible merced a la naturaleza política del hombre, cuyo ímpetu e instinto será dominado siempre por la vida de relación social.

5) Cfr., Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 48.

2. Su proyección en la vida social.

La proyección que el hombre político dimensiona habrá de ser en razón directa de la posición que guarde el grupo político al cual aparezca integrado. Ya hemos afirmado que el hombre es un ser social por naturaleza y toda la filosofía y la cultura del mundo occidental lo consideran como un ser gregario por excelencia.

No se concibe al hombre común, o al menos su vida locomotora, aislado en forma permanente de su grupo. Todos los hombres ocupan de alguna manera un lugar en la sociedad, más o menos importante, y lo ocupan pues su individualidad necesita de esa vida comunitaria para poder conseguir los fines que convengan a sus intereses sociales.

No obstante que la proyección del hombre se manifiesta esencialmente en la sociedad, se hace necesario considerar su concepción en una dimensión eminentemente humana muy por encima de su animalidad política, es decir, de su zoon. Esto es así, porque una gran parte de su ser entronca en definitiva con su escala zoológica, pero más allá de esta dimensión existe el hombre basado en un principio nuevo, irreductible a las explicaciones materiales que se manifiestan armoniosamente en su actividad subjetiva e inmaterial.

Este principio que supone una sensibilidad y una habilidad práctica en el hombre, supera las funciones propiamente vitales y las proyecta a una intuición de las esencias o a una inteligencia especulativa, en una palabra, a la conciencia de los grandes valores y a la concepción de la libertad. Estas formas de actividad psíquica, no son sólo instrumentos de la vida en sí misma, sino que sobrepasan los márgenes de la materia, del espacio y del tiempo para convertirse en una sustancia inmaterial pensante.

La intuición de las esencias, la formación de las ideas, constituyen una actividad substancialmente diversa y superior a todo lo que puede realizar un ser vivo animal. El conocimiento esencial rebasa con mucho las posibilidades de la experiencia sensible, constituye un saber a

priori, que permite al hombre las puertas abiertas al decir de Hegel hacia el saber absoluto.⁶

En la formación de las ideas la inteligencia especulativa procede a separar la existencia de la esencia, es decir, lo contingente de lo necesario, a través de la cancelación fáctica del carácter de la realidad de las cosas.

El animal está irremediabilmente encerrado en la concreción de lo real y lo material, en cambio, el hombre es capaz de oponer su razón a la realidad conceptual de espacio y tiempo. El hombre experimenta la vivencia de los valores que concibe en intuiciones de carácter predominantemente emocional. Así en un campo supratemporal e inespacial, por encima de toda realidad tangible, el hombre puede recepcionar los grandes valores, la verdad, la justicia, el Derecho, etc., valores que se presentan como ideales de vida pero que solo pueden acercarse a su objetivización con la existencia de la cultura. No es coincidencia que dentro de la axiología expuesta por Max Scheler, los valores del hombre constituyan la verdadera proyección en el ámbito social, pues "la formación del mundo de los bienes nunca podrá explicarse por sólo esos factores sin el auxilio de la jerarquía reconocida de los valores...."⁷

El hombre goza de una autonomía esencial ante el mundo y puede elegir entre las varias posibilidades, superando las exigencias del medio y los imperativos de su propia vida. No depende del mundo circundante, sino de su propio mundo interior, de su pensamiento, de los

6) Hegel, al referirse a la concepción espiritual y pensante del hombre como ser existencial, expresa: "Esta figura del espíritu, el espíritu que da a su completo y verdadero contenido, al mismo tiempo, la forma del sí mismo y que, con ello, realiza su concepto a la par que en esta realización permanece en su concepto, es el saber absoluto; es el espíritu que se sabe en la figura de espíritu o el saber conceptual." Cfr., Hegel, G.W.F., *Fenomenología del Espíritu*; trad. de Wenceslao Roces, 1ª ed., México, FCE, 1966, pp. 466-467.

7) Véase, Scheler, Max, *Ética-Nuevo Ensayo de fundamentación de un personalismo ético*; trad. de Hilarion Rodríguez Sanz, Nva. ed. correg., Buenos Aires, Revista de Occidente Argentina, 1948, Tomo I, pp. 51 y ss. Puede ampliarse este tema en Frondizi, Resieri, *¿Qué son los valores?*; 5a. ed., México, FCE, 1972.

objetos mentales que él mismo ha creado. Goza del privilegio de tener un ser para sí mismo, un centro que le pertenece de modo ontológico.

La capacidad de la libertad, es entonces, una de las prerrogativas esenciales a la condición humana, pues aquella funge como corolario inmediato del pensamiento. Así, que, la intuición de las esencias, la captación de los valores y la capacidad de ser libre, sintetizadas en la unidad del yo hombre, suponen, necesariamente, la existencia de un centro que las sustente, lo que únicamente es posible por un sujeto propio, es decir, por una sustancia individual y específica, con realidad propia distinta del cuerpo, puesto que fenómenos de tipo esencialmente inmaterial no pueden tener su causa en la materia.

Esta sustancia consciente y pensante, distinta del ser corpóreo no es más que el espíritu y la forma substancial del hombre.

Este integra una armónica conjunción de diversas líneas ontológicas que se basan en el espíritu y en la materia; y esta simbiosis de alma y materia, es lo que hace posible la unidad individual pensante que corresponde a cada ser humano. El hombre puede considerarse, entonces, como un ser individual de naturaleza tanto física como psicológica, que persiste, existe y actúa como un todo independiente y libre.

Es, precisamente, esa "doble naturaleza" la que conduce inevitablemente al hombre a convivir con sus semejantes, constituyendo la sociedad y en la que él forma parte de un todo. Muchos son los pensadores que han sostenido la teoría de la sociabilidad natural del hombre, desde los griegos hasta los romanos y desde los padres de la iglesia hasta los escolásticos. Sin embargo, pensadores⁸ en contra y bajo un marcado individualismo, han negado un hecho tan inobjetable. De ese modo lo han hecho los sofistas y los epicúreos en tiempos de la Grecia antigua y Hobbes y Rousseau en los tiempos modernos, pretendiendo que la sociedad y el

8) Para un buen estudio de las ideas de estos pensadores Cfr., Hirschberger, Johannes, *Historia de la Filosofía*; trad. de Luis Martínez Gómez, 5ª ed., Barcelona, 1973, Tomo I; por lo que se refiere a los sofistas epicúreos. En cuanto a Hobbes y Rousseau consúltese, desde luego, el *Leviatán* y el *Contrato Social* respectivamente.

Estado no se generan por la naturaleza de las cosas, sino en virtud de un pacto fundado en la utilidad.

Resulta innegable que el hombre necesita la ayuda de los demás, y este no es más que un aspecto de su propia evolución. Porque aún siendo capaz de captar y discernir tantas cosas y tantos valores aun su propia naturaleza resulta limitada, por ello, el ser humano necesita de la convivencia de sus semejantes. Su vida psíquica, su sensibilidad y su inteligencia, demuestran que está destinado a existir y actuar insoslayablemente en sociedad.

De esa manera, el espíritu del hombre, que se objetiviza en todos los valores que es capaz de recepcionar, perdería su sentido si no se desarrollara en el plano social. El hecho de existir presupone, de alguna manera, un actuar interhumano permanente, de allí que Aristóteles haya dicho que quien no participa de la naturaleza humana podría ser sólo una bestia o un Dios.⁹

9) Cfr., Aristóteles, op. cit., pp. 680-681.

3. El Derecho y la Organización Social.

La sociedad humana no es una mera coincidencia física o material, semejante a un conglomerado de organismos vivos que sólo pueden unirse por vínculos biológicos instintivos. No, la sociedad humana está basada en una compleja estructura de relaciones materiales y espirituales, que se sustenta en una multiplicidad de intereses comunes, cualesquiera que estos sean, pero comunes a la organización o grupo social. Las agrupaciones sociológicas - dice René Maunier -, son agrupaciones fundadas en la unidad de acción... están formadas por individuos que desempeñan el mismo papel o que persiguen el mismo fin. Luego el profesor de la Universidad de París expresa: " La unidad de situación y por consiguiente la unidad de intereses se observa en las clases sociales ".¹⁰

Pero en tanto las partículas más pequeñas de la materia, como son los átomos y las moléculas, se asocian merced a leyes físicas inexorables y en tanto que los animales lo hacen con un fatal instinto biológico; el ser humano, con la capacidad de la libertad, tiene o posee su propio albedrío para elegir por ser la organización de su propio destino así como la selección de sus propios fines. De igual forma puede optar por la estructura del régimen de relaciones que mas le convenga a la organización y peculiaridades de los grupos que forma.

No obstante, hemos dicho¹¹ que la propia naturaleza así como la misma capacidad de libertad de que goza el ser humano, resulta limitada, esto es así, porque la propia libertad humana deberá tener reglas, de tal manera que la regulación del actuar humano sea en beneficio de los demás y pueda darse una adecuada convivencia armónica en el seno de la sociedad.

10) Véase, Maunier, René, *Introducción a la Sociología*; trad. s/n, 1^ª ed., Buenos Aires, Editorial Luxor, 1939, p. 48.

11) Supra

Toda convivencia humana, desde el subgrupo más pequeño que la integre hasta el grueso de la sociedad civil entera, requiere y precisa de una adecuada ordenación de las relaciones de unos seres con otros. La convivencia implica, irremisiblemente, el establecimiento de limitaciones a la espera de libertad y de poder de cada uno de los miembros que la integran, esto porque, aun cuando cada miembro de la sociedad tenga un interés común como grupo, cada uno de los hombres es libre de pensar, con divergencias, ajustes y desajustes, razonamientos, conflictos en la concepción de las cosas, etc., que siempre es necesario tratar de prever que dichas situaciones entren en conflictos.

Así, pues, y de acuerdo con las razones anteriores, se requiere que la estabilidad y el progreso del grupo en común, exija que cada una de las conductas de sus componentes, se regule por un poder superior a esas voluntades individuales, en forma pacífica y respetuosa, ya que de lo contrario la convivencia y la marcha hacia los fines resultaría imposible.

Ahora bien, el primer estatuto de conducta individual y colectiva para regular la convivencia social es sin duda la ley moral, que resulta basada en la misma naturaleza del hombre con la noción de justicia. Precisamente esas limitaciones - afirma Rodríguez Paniagua - son los que establece el elemento de la justicia, es decir, en los casos regidos por el derecho natural. Este excluye el arbitrio humano, porque, en último término, o proviene de Dios o de una exigencia ineludible de la moral.¹² De donde entonces la ética resulta un orden normativo, basado en la naturaleza misma del hombre, que se revela por sí sólo en la conciencia y nos ordena actuar con base al bien y evitar el mal.¹³

Así, el dominio de la moral contiene una gama muy amplia, ya que contiene un sistema de normas que determinan los deberes del hombre con respecto a sí mismo, a sus semejantes y a la divinidad. Entendemos por manera moral todo el precepto general imperativo que

12) Cfr., Rodríguez Paniagua, José Ma. *¿Derecho Natural o Axiología Jurídica?*; 1ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1981, p. 41.

13) Con respecto a la moral basada en el bien de las intenciones, véase, Kant, Manuel, *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*; trad. de Manuel García Morente, 1ª ed., Madrid, Editorial Calpe, 1932.

condiciona la conducta humana a la realización de un valor y este valor es el bien en el campo de la ética.

Pero imaginar una sociedad en que cada uno de sus miembros cumpliera estrictamente con sus deberes, se antojaría situarse en un plano de la pura utopía en la que resultaría innecesaria toda forma de regulación colectiva, pues lo que sucede es que, aun con la influencia de los preceptos morales con cada uno de los principios que lo sustentan, no es bastante para frenar los impulsos humanos y aun la propia conducta que resulta de suyo imprevisible, y esto, sin un elemento regulador adecuado, conduciría a quebrantar las bases mismas de la convivencia.

Las prescripciones de la moral que en el plano normativo se transforman en el derecho natural cuando regulan la conducta hacia el bien común, únicamente obligan a la conciencia pero carecen de la compulsión externa para imponer su cumplimiento a quienes se niegan a obedecer sus mandatos.

Es así que entonces, la sociedad, para cumplir con sus finalidades y desde su inicio, ha necesitado instrumentar una imposición coactiva a base de un conjunto mínimo de normas de conducta, pues la implantación de justicia no se concibe sin la existencia de una regla impositiva. Perelman sostiene que para la consecución de ella se requiere la fidelidad a la regla por lo que no se requiere ni de la emoción ni del impulso por parte del sujeto.¹⁴ Por ello, esta regulación externa de los actos que tiende a ancauzar las relaciones humanas, dentro de un marco de orden, justicia y seguridad, además de respeto mutuo, es lo que constituye el derecho positivo.

Es necesario señalar que tanto el Derecho Natural como el Derecho Positivo tienden a regular las relaciones sociales en torno a un valor, como puede ser, el bien público en uno y el bien individual en el otro, pero como ambos están inspirados en el deseo de armonizar la convivencia, el primero ejerce influencia en el plano de la conciencia en tanto que el

14) Véase, Perelman, Chaim, *De la Justicia*; trad. de Ricardo Guerra, 1ª ed., México, UNAM, 1964, p.56.

segundo sustenta su efecto en la positividad, es decir, en la imposición misma que desde fuera dicta la propia sociedad y exige su cumplimiento coactivamente.

No resulta sorprendente, bajo esta premisa, que en las primeras agrupaciones humanas el Derecho Positivo se haya dedicado a los preceptos más esenciales, sin los que la conservación y la subsistencia hubieran sido imposibles, tales podrían ser, por ejemplo, la organización de la autoridad en jefe, castigo de algunos delitos, etc. Sólo que a medida que los grupos sociales progresaron y la sociedad se hizo más compleja, la norma jurídica consuetudinaria o escrita, fué constriñendo mas al grupo, a tiempo que se volvió más vasta, de tal consecuencia que ampliaba su contenido mediante el desarrollo de principios mas acabados y determinaciones prácticas en cuanto a su aplicación.

En los modernos Estados el Derecho representa una heterogénea y vasta maquinaria de poder, no sólo formada por normas de contenido ético, sino también por organismos dinámicos de creación y aplicación de preceptos jurídicos, así como por entidades u órganos capaces de adoptar, en cualquier momento, verdaderas decisiones legales con efecto erga omnes.

En conclusión el Derecho Positivo, no es sólo forma, o espíritu sino también materia, realidad social e historia. En principio surge de los hechos, pero luego, los regula y los domina. Nace de los hechos, en cuanto es regla para la vida del hombre en sociedad y la existencia misma del hombre tal como podemos comprobarla, como ser racional, social y moral, pero la esencia misma del Derecho, que descansa en valores éticos, sobrepasa a los hechos materiales. Su misión es la de subordinar las relaciones sociales a un principio superior tratando de encarnar lo espiritual en lo temporal.

Qué mejor que acudir a las palabras de Le Fur para corolar estas ideas expuestas. Dice el pensador francés: "El Derecho reposa sobre cierto número de datos esenciales que pueden reducirse a dos: los hechos de la naturaleza exterior y los hechos del hombre mismo; de una manera general podría decirse el elemento material y el elemento humano. El primero es casi fijo, el segundo, por el contrario, es susceptible de variar en límites muy amplios". "Se subdivide - continúa Le Fur - en hechos del pasado y en hechos del presente; los primeros constituyen con los hechos de la naturaleza, el elemento estabilizador, los segundos el elemento progresista y dinámico". Más adelante agrega que el fin del Derecho (positivo) es garantizar el orden y la seguridad, que permita al grupo realizar sus fines por el bien de todos.¹⁵

15) Cfr., Le Fur, Louis et al, *Los Fines del Derecho*; trad. de Daniel Kuri Breña, ed. s/n, México, UNAM, 1981, p. 16.

4. Noción Conceptual de la Sociedad, la Política y el Derecho.

Una vez establecido lo anterior conviene, de una forma concreta, dejar sentadas las bases, que para este trabajo serán determinantes, sobre el papel de la sociedad como base existencial del Derecho, así como de la Política, entendida esta como la ciencia que regula las relaciones del poder Político que se generan, tarde o temprano, en el seno de una sociedad que se rige por normas jurídicas.

Se entiende por lo expuesto hasta aquí, que si al hombre se le atribuye cierto grado de inteligencia, éste se encontrará apto para transformar el medio en que vive y se desenvuelve. Esto significa, que el hombre tendrá que poner en juego todos sus recursos en común, con los demás miembros de la sociedad para subsistir y esta transformación o aportación al medio significa que se encuentra en el orden de la cultura. Mundo en el que, desde luego, se cifra en la consecución de los fines que mejor convengan pero que de una u otra forma no son mas que una vida justa y civilizada, inspirada en los valores como la libertad, la justicia, el derecho y las formas políticas de organización.

Todos estos factores de organización política, con todas sus variantes, son los que conforman el fenómeno político, traducidos en instituciones, organismos, etc., cuya perfección nos conduce a la existencia del Estado, como la forma superior de la organización político-social, aun cuando no siempre se ha sostenido la existencia del mismo.¹⁶

Pero desde cualquier punto que se quiera ver a la sociedad, ya sea como un conjunto de sistemas o, para decirlo como Spencer, como un agregado humano,¹⁷ lo cierto es que lo esencial es que

16) Cfr., para una negación del Estado a Marx, Carlos, *Miseria de la Filosofía*; trad. de Editora, 1ª ed., Buenos Aires, Editorial Cartago SRL, 1975.

17) Spencer emplea a menudo ese término cuando habla de la justicia en las sociedades. Ver Spencer, Herbert, *La Justicia*; trad. de Pedro Forcadell, 1ª ed., Buenos Aires, Editorial Elhiaste, 1978, pp. 17 y ss.

los hombres asociados reconocen ciertas reglas así como un poder que se impone a ellos, es decir, una autoridad que los rige. Toda sociedad constituye, pues, una organización que se rige bajo una autoridad.

No se cree que alguna sociedad, aun en sus primeros estadios, haya podido regir su vida de relación sin leyes. No se ha dado el caso de que haya vivido amorfamente desde el punto de vista jurídico, pues cualquier sociedad tiene costumbres establecidas, usos aceptados y leyes observadas.

Nosotros pensamos que, para que una sociedad pueda regirse sólidamente y existir en una sociedad determinada, tiene que revestir cierta consistencia tanto en lo interno como en lo externo y esa consistencia o esa compactación que hace de la sociedad una unión y que garante su duración, es la autoridad, o, en otras palabras, el poder.

Desde luego que, sin lugar a dudas, las fuentes de estos factores son diversas y no es competencia de este apartado explicarlo, pero independientemente de su origen, grupos de presión, factores económicos, etc., lo interesante es que siempre existe. No hay sociedad sin derecho, ni éste sin poder político.

La regla común, pues, es que en toda sociedad se establece siempre una relación de supra a subordinación, o sea, unos que mandan y otros que obedecen. De allí que en toda asociación humana exista la coacción, aunque se supone que para beneficio de la propia comunidad. Por eso se hace necesario la existencia de un deber permanente más fuerte que el egoísmo y el anarquismo; de un deber fundador y conservador del orden en sociedad a fin de que sean aceptadas o soportadas las coacciones de derecho y de hecho. No ha faltado quien piense que la coacción sobre el individuo, constituye el símbolo mismo y el atributo del grupo humano.¹⁸ Aun considerando que esto sea cierto por razones de evolución de las instituciones políticas en la sociedad, nosotros preferimos el uso de la palabra autoridad pues resulta menos enérgica y más comprensiva. Con ella

18) Cfr., Gurvitch, Georges, *Elementos de Sociología Jurídica*; trad. de José M. Cajica, 1^a ed., Puebla, Mex., Editorial José M. Cajica Jr., S.A., 1970, p. 118.

puede, inclusive, designarse la acción de la conveniencia de algo tan trivial como puede ser la moda, por ejemplo, o la fuerza imponente del propio derecho.

Desde el punto de vista político, una sociedad, será un grupo de hombres sujetos por determinadas normas jurídicas y que obedecen también a una determinada autoridad. Desde el momento en que los hombres tienen las mismas maneras, desde que piensan y obran de acuerdo, forman una sociedad. Ahora bien, esos usos comunes repetidos y multiplicados y que suponen la existencia de una autoridad, cualquiera que sea su origen, constituyen lo que se llaman los hechos sociales. Son, como puede verse, los hechos sociales, una especie de uniformidades de pensamiento y de vida que se producen entre los hombres reunidos. Diríamos nosotros que son una especie de conformidad que se manifiesta en la conducta o en el comportamiento de los grupos humanos, conformidad que puede ser observada tanto en el tiempo como en el espacio.

En efecto, aun las sociedades más arcaicas han conocido una evolución, sino fuera así éstas no arribarían al progreso y permanecerían en un estado latente, más bien, estático. Es pues, necesario que los hechos sociales estén debidamente reglamentados, de manera que puedan tener la variación que impone su propia evolución, pero admitiendo a su vez, su correspondiente variación en el tiempo y en el espacio.

Si la ley es la esencia del hecho social, ¿Cuál es entonces su valor y su fuerza? ¿Cómo se asegura el reino de la autoridad?, es decir, tienen su sanción los hechos sociales. La respuesta es eminentemente afirmativa, pues fuera de las sanciones místicas y éticas de factible admisión en una sociedad, están, desde luego, las sanciones jurídicas. Esto es así porque la mayoría de los usos sociales, engendrados del hecho social son fijados con frecuencia por la costumbre o por la ley escrita y su violación produce la sanción de derecho. Esto no es más que un medio exterior de presión, - dirían los sociólogos franceses - pero el temor de soportar el castigo o la separación es una fuerza que inclina a obedecer las leyes.

Georges Burdeau nos dice que "si el fin social y las representaciones del bien común son factores indispensables para la formación de la sociedad, su naturaleza exclusivamente espiritual los vuelve inadecuados para asegurar por sí solos, la cohesión del todo. Una sociedad no consiste exclusivamente en el pensamiento de sus miembros cualquiera que sea el lugar que en ella ocupen los elementos psicológicos, conforma una realidad concreta que se manifiesta a través del comportamiento de hombres vivos, apasionados y falibles". "Por lo cual - sigue diciendo el politicólogo galo - es preciso que el bien social sea objetivamente garantizado, es decir que no esté expuesto a las fallas psíquicas de los miembros del grupo. Esta garantía está asegurada por la función política".¹⁹

Efectivamente, toda sociedad supone la existencia de una actividad reguladora a efecto de conseguir la unidad del conjunto o del gremio social. Es de este modo que la atención que se le ponga a la ejecución y los procedimientos de esta actividad nos conduce a la naturaleza del poder. La existencia misma de la sociedad conlleva una función política.

Es de este modo como la función política va aparejada de tal modo a la evolución de la sociedad que resulta imposible imaginar la una sin la otra. Es precisamente, el aspecto político, el que preserva la unidad de la sociedad a la consecución de sus metas, esto porque todas las sociedades, no importa su nacionalidad, raza o creencia, tiene que enfrentarse con cuestiones políticas en relación directa de su unidad y sus fines. Es más, consideramos que, en razón del grado en que se atiende la función política será la perfección que puede alcanzar en su evolución, y es que la función política comprende no solamente la simple regulación y coordinación del grupo hacia su superación, sino que también atiende a dirigir los criterios sobre los cuales se instituyen las jerarquías basadas, además, en la legitimación de una autoridad política.

Por otra parte, es importante señalar que cualquier tipo de hecho social y de fenómeno social reviste la forma de un hecho político, y no

19) Cfr., Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*; trad. del Depto. de Traducciones del Centro de Idiomas Extranjeros de la ENEP Acatlán, 1ª. ed., en español, México, ENEP-Acatlán-UNAM, 1982, Tomo I, Vol. I, p.179.

existe a la fecha algún criterio definido que permita la diferenciación clara de los hechos políticos, lo que, de alguna manera dificulta el campo de investigación en la ciencia política. Con los fenómenos políticos no sucede como con las ciencias de la naturaleza, en que sus especificidades pueden darse con anterioridad al interés que se les presta. En bruto no hay más que fenómenos sociales provistos de significado, pero adquieren su sentido político merced a la inteligencia que los capta y los ubica. Es por eso que el fenómeno político se da únicamente a partir de que el espíritu lo capta, atribuyéndole a algo consecuencias políticas.²⁰

Entiéndase que si pensamos que la sociedad siempre estará estructurada conforme a un orden y a un fin, sólo cuando el individuo concibe un fenómeno con respecto a estas premisas, dicho fenómeno puede reputarse como político. Así que, entonces, el carácter atribuible a un hecho de un fenómeno político, sólo puede darse cuando este hecho se encuadre en un grupo social, bajo relaciones de autoridad y de obediencia, encaminados a un fin determinado.

Pocas son las cosas en que la relación poder-autoridad pueden dissociarse, aun puede ser que no se tenga la autoridad, pero la relación de poder persiste porque tendrá el efecto de someter al individuo hacia un fin elegido por el, porque toda relación de poder implica la concepción de determinado fin.

También interesa destacar que por el concepto de política se debe entender o se debe presuponer una actividad humana, comprendida dentro de una relación social. Por lo tanto "es fácil advertir, a través de las distintas acepciones, que la política supone siempre convivencia humana, es decir, vida social".²¹ Pero en última instancia y elevando a su máxima dimensión la actividad política y su complemento el ejercicio, o la relación de poder, ambas premisas resultan referidas al Estado. Así que si consideramos que el Estado es una organización social regida y normada

20) Cfr., Burdeau, Georges, op. cit., p. 190.

21) Véase, Justo López, Mario, *Introducción a los Estudios Políticos* ; 2ª. ed., Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1987, Volúmen I, p. 33.

por el derecho, no podemos mas que concluir que la política y el poder inciden de una manera directa en el Estado de Derecho.

5. El Estado y el Derecho

Ya hemos visto que la existencia de la sociedad nos conduce a una autoridad. Pues bien, la existencia de la autoridad, por los medios que esta se imponga, presupone la existencia del Derecho y éste, a su vez, condiciona la existencia del Estado, que no es más que la institución política y jurídica más perfeccionada de la organización social de los grupos humanos.

En efecto, una vez que los grupos sociales se establecieron en un determinado territorio manteniendo su unidad política, bajo un determinado sistema jurídico, tuvo su origen el nacimiento del Estado. Por lo general, es opinión uniforme que el Estado surge como producto de la sociedad cuando esta llega a una determinada etapa de su desarrollo.

El surgimiento del Estado, encuentra su causa directa en la medida en que el desarrollo de las fuerzas sociales fueron destruyendo el régimen comunitario primitivo de las sociedades. Una vez que empiezan a fortalecerse los fenómenos políticos como instituciones jurídicas, tales como la propiedad, la división del trabajo, etc., vino la necesidad de crear un instrumento para protegerlas. Estas fueron, entre otras, las causas de que surgiera la institución del Estado. Por ello su génesis es eminentemente social y así resulta ser una institución coordinadora del orden, llamado a dirimir los conflictos sociales que surgen entre los miembros de una sociedad, independientemente de la clase a la que pertenezca.

En este sentido, el desarrollo de los diversos Estados en las épocas históricas, pero sobretodo concentrando su utilización de la fuerza o el poder coercitivo, ha dado pauta a que no se acepte la relación de supra a subordinación entre sus miembros, lo que ha hecho exclamar a la teoría marxista que el Estado antiguo era el Estado de los poseedores de esclavos para tenerlos bajo el yugo, lo mismo que el Estado feudal fué el órgano de la nobleza para sujetar a los campesinos, siervos o vasallos, y

como el Estado representativo de hoy es el instrumento de la explotación de los asalariados por el capital.²²

No es nuestra intención en este apartado enumerar las diversas teorías²³ que sobre el concepto del Estado han elaborado reconocidos autores, ni mucho menos, análogamente, por lo que respecta al Derecho,²⁴ pues ambos temas agotarían por sí solos verdaderos volúmenes. Lo que sí queremos, es poner de manifiesto que, tanto el Derecho como el Estado, son producto de la sociedad que tiene su fundamento en la politicidad del ser humano y que entre ambos, existe una adecuada interrelación merced a la cual es posible la vida de relación social en un lugar determinado. Esto, porque debemos ser congruentes con la metodología que impone este primer capítulo que reseñamos.

En cuanto al surgimiento del Derecho, hemos de decir que en la mayoría de las comunidades humanas, aún en la época primitiva, encontramos la presencia de un orden jurídico, no se diga en los modernos Estados de Derecho que hoy pueden contar con el auxilio, tanto de novedosas técnicas legislativas, como de los mejores conocimientos de la ciencia jurídica.

Cualquier sistema jurídico debe responder cabalmente a los proyectos de su comunidad política, al menos en el plano del deber ser, pues la sociedad, como toda institución política está sujeta al enfrentamiento de álgidos problemas, en los que la libertad o la estabilidad social se ven con frecuencia amenazados.

De la misma manera que la sociedad evoluciona, el derecho sufre del mismo fenómeno. Esto plantea de sumo la implementación de mecanismos prácticos con los que se puede ir adecuando la norma

22) Cfr., Engels, F., *Origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado*; trad. s/n, 4^{ta} ed., México, Ed. de Cultura Popular, 1973, pp. 123, 125 y 132.

23) Para las teorías acerca del concepto del Estado, puede verse Burgoa, Ignacio, *El Estado*; 1^{ra} ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1970.

24) En lo que se refiere al concepto del Derecho, véase, Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*; trad. de Fernando de los Ríos, ed. s/n, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1973, sobre todo en las pp. 273 y ss.

jurídica, de modo que camine "de la mano" con el avance de la sociedad, de lo contrario, la norma se quedaría obsoleta y sería letra muerta. El derecho de un pueblo debe estar al día, actualizado, si es posible, tendrá que ir muy por delante de la evolución social.

Con respecto al empleo de la coacción, podemos decir que en mucho depende de las condiciones sociales en que se encuentra una determinada sociedad; o bien, depende de las circunstancias políticas del momento, pero si esas circunstancias pueden ubicarse en un ámbito de madurez y de cultura, tal vez no haya necesidad de su empleo. Ciertamente es que si pensáramos en la existencia de una sociedad culta y equilibrada, se podría pensar hasta en la eliminación de la coacción, pero como las sociedades cada día se enfrentan a problemas y presiones difíciles, lo anterior es del todo improbable. Entonces, mucho de lo que hoy puede calificarse como la eficacia de la norma jurídica, puede depender, en gran medida, de la fuerza coactiva del Estado.

En los tiempos actuales en los que nos ha tocado vivir, más que una fuerza de coacción que el Derecho pueda darle a un funcionario, lo hará el origen de la legitimidad del mismo.²⁵ Es de suponerse que, teóricamente, todo funcionario que detenta el poder público ostenta la legitimidad de su origen. Así, pues, la mejor confiabilidad y sometimiento voluntario que puedan esperar los gobernantes de los gobernados, radicarán, en gran medida, cuando aquellos representen genuinamente los intereses populares, pues al no ser así, en nada puede diferenciar la ostentación de un cargo público con una usurpación. Técnicamente es lo mismo. Los problemas de ilegitimidad, son los que generan el atraso más grande y más vergonzoso para el desarrollo de la democracia. Las grandes y gloriosas transformaciones sociales que han acontecido en el mundo moderno, y en las que el Derecho y la política estaban involucradas, poseen el portentoso sustento de la legitimidad constitucional. En la medida en que este ideal se deje de cumplir la coacción se transformará en represión.

25) Un estudio interesante que aborda los problemas de legitimidad del poder, puede verse en, Hernández Vega, Raúl, *Problemas de Legalidad y Legitimación del Poder*; 1^o ed., México, editado por la Universidad de Veracruz, 1986.

Tanto Estado y Derecho constituyen dos productos de la vida social, arquitectos del orden dentro del cual, nosotros ejercitamos nuestra locomoción. Hoy en día y en la medida que las organizaciones políticas avanzan y que el entorno internacional se ensancha, no podemos más que asistir a una nueva era del Estado moderno bajo una concepción eminentemente sofisticada, pues cada día el sistema jurídico interno sufre de constantes cambios impuestos por los avances del Derecho Internacional, en ese afán que tienen los países de integrarse en una red de relaciones bilaterales de índole comercial, fundamentalmente.

Al respecto, es conveniente que reflexionemos sobre las adecuaciones que nuestro derecho interno pueda tener, merced a los cambios que le imponen el contexto mundial moderno, en el que es necesario cuidar que no se lesione nuestra soberanía constitucional.

Los estrechos vínculos que se dan entre el Derecho y el Estado hace que no pueda concebirse la existencia del uno sin el otro, aunque, en nuestra opinión, sendas entidades deben reputarse de naturaleza diversa.

"El Estado no nace en un orden jurídico anterior, porque es el producto o la consecuencia de la evolución simultánea del derecho y de las formas políticas iniciales. Es un momento histórico en que esos factores se unen, y como una consecuencia de la aparición de las naciones, la reestructuración de la vida social europea, culmina con formas políticas superiores: El Estado como un orden jurídico total".

Por su parte el propio Estado es el que elabora su propio derecho, así como también crea todas las instituciones necesarias que impone la realidad política. Es el mismo Estado el que se encarga de interpretar esa necesidad social y es el que selecciona qué de ellas va a ingresar al sistema jurídico, puesto que la normación jurídica constituye siempre una normación estatal.

Capítulo II

Disciplinas que estudian el Fenómeno Político

1.- Generalidades, 2.- Disciplinas que se ocupan del fenómeno político: 2.1 Filosofía política, 2.2 Ciencia política, 2.3 Sociología política, 2.4 Teoría del Estado, 2.5 Derecho Político, 2.6 Derecho Constitucional.

1. Generalidades

Nos parece pertinente hacer una declaración por lo que se refiere a este punto, y es en el sentido de que anotaremos las características de las disciplinas que, en nuestra opinión, nos parecen más relacionadas con el fenómeno político. De hecho, éste presenta una multiplicidad de disciplinas que tienen una estrecha relación con su naturaleza, sólo que nos damos a la tarea de introducir aquellas que consideramos con más fuerte vínculo hacia este fenómeno.

Ahora bien, ya sentadas las bases de lo que se debe entenderse por Sociedad, Política y Derecho, bueno es acometer el problema que plantea el estudio del fenómeno político. En efecto, vimos como la tríada de conceptos no pueden referirse más que al Estado, tanto desde un punto de vista lato como *strictu sensu*, si bien debemos considerar que esa referencia resulta variable en razón de los diversos tratadistas, así como con respecto a los también diferentes países que, según su postura, enfoquen la cuestión. Esto nos habrá de llevar a la conclusión de que, en el fenómeno político referido al Estado, inciden multitud de disciplinas que, aunque contengan diferentes principios, habrán de coincidir básicamente en lo fundamental, a saber, que el fenómeno político no puede referirse más que al Estado, en cualquier forma que este adopte.

No le falta razón al tratadista argentino Horacio Sanguinetti que cuando estudia los fenómenos políticos ligados con la existencia del Estado, afirma que " resulta muy difícil definir "lo político". Todos tenemos conciencia instintiva de tales fenómenos; pero cuando se trata de deslindarlos y precisarlos, las dificultades son inmensas. No ya porque se trate de planteos abstractos, poco prácticos, que carezcan de interés. Resulta lo contrario. La política inficiona y abarca la totalidad de la vida del ciudadano común; lo condiciona y constriñe, por más "apolítico" que él pretenda ser. Las "aplicaciones" de la ciencia política, el manejo de la opinión pública, la propaganda, la información, la educación, los sistemas

hacen directamente la felicidad de los hombres. Si procuramos describir los fenómenos políticos, más que definirlos, diremos que son aquellos que se refieren al poder, en la esfera institucional más alta creada por el hombre: el Estado".²⁶

Refiriéndose al mismo tema con respecto al fenómeno político en relación con el poder o el Estado, Labastida sostiene que "aún cuando la especulación sobre el significado de la política es muy basta, no existe todavía un acuerdo cabal en la materia; sin embargo, las definiciones propuestas parecen mostrar ciertos rasgos comunes..." "Los contenidos del poder político son valores de clases sociales que lo detentan; valores que, es claro, son los factores dinámicos en la interrelación de la sociedad, el Estado y sus sistemas políticos".²⁷

El reconocido sociólogo y político Max Weber, se pregunta: ¿Qué se entiende por política? Y dice: "Este concepto es de tal amplitud que implica toda índole de actividades con directrices autónomas. Suele hablarse de política de divisas bancarias, de política del Reichsbank, de la política que rige en un sindicato en huelga; así mismo puede aplicarse a la modalidad educativa de un país o de una población determinada, a las directivas de una comunidad y hasta a la habilidad que emplea una mujer sagaz para manejar a su esposo. Es obvio que en las consideraciones de hoy no he de basarme en toda la amplitud de este concepto, sino que por política habremos de entender únicamente la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, esto es, en nuestros tiempos: el Estado".²⁸

Y es que las cuestiones que se refieren al fenómeno político han sido *ad ovo* ligadas por antonomasia con el Estado, es más, el propio Estado no puede concebirse si no se piensa en el fenómeno político como atributo inherente a su papel que juega en la sociedad. Pero la falta de una precisión exacta, como sucede muchas veces con las concepciones

26) Véase, Sanguinetti, Horacio, *Curso de Derecho Político* ; 2^a ed., Buenos Aires, Editorial Astrea, 1986, pp. 286-287.

27) Véase, Labastida, Horacio, *Filosofía y Política* ; 1^a ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 60 y 68.

28) Cfr., Weber, Max, *El Político y el Científico* ; trad. de José Chávez Martínez, 8^a ed., México, Premia editora de libros, S.A., 1989, p. 7.

abstractas, del concepto del fenómeno político ha conllevado a los doctrinarios a proporcionarle un tratamiento multidisciplinario. Con base en ello han ido surgiendo algunas disciplinas cuyo ámbito de acción o de conocimiento aun no ha sido delimitado con exactitud y rigor científico.

Esto es así porque en la medida en que surgen nuevos aspectos de una institución social o de un ente de derecho público, no puede dejar de establecerse un estudio sistemático en el que se intente por lo menos dilucidar la esencia o las características del mismo.

Por su parte el Doctor Francisco Berlín Valenzuela acota que "con el propósito de establecer cuáles son las ciencias políticas, como se ha llamado a las diversas disciplinas que hacen al Estado su objeto de estudio, recordamos lo que ya se ha dicho, que la política es una actividad en torno al ejercicio del poder; que la política se plantea como una lucha y que la misma es una praxis orientada a la consecución de un fin". Luego añade que, "entre estas tres concepciones existe una estrecha unidad dialéctica articulada por la idea del orden dentro de una sociedad".

"Son estos aspectos -continúa el Maestro-, el subjetivo de la política, considerada como actividad humana y el objetivo que implica una acción creadora, de contenidos y metas, lo que nos interesa considerar como objeto de conocimiento de las diferentes disciplinas..."²⁹

Entonces resulta lógico que por ello surjan una multiplicidad de áreas del saber que abordan el estudio del fenómeno político. De ese modo tenemos la aparición de la Filosofía Política, la Teoría del Estado, que comprende el estudio del Estado como organización política y social, el Derecho Constitucional, cuyo contenido se centra en el estudio jurídico de los hechos políticos, sólo por citar algunas de ellas.

Pero de alguna manera , el hecho de que existan diversas disciplinas que estudian el fenómeno político y, desde luego, por consiguiente el Estado, garantiza un mejor camino para el conocimiento integral, o al menos para intentar tenerlo, del mencionado fenómeno. Esto es

29) Véase, Berlín Valenzuela, Francisco, *El Derecho Electoral como instrumento normativo de la Democracia*; Tesis Doctoral, México, UNAM, 1980, pp. 32 y 33.

comprensible pues cada una de ellas establece su punto de vista, lo que significa contemplar el problema de diferentes ángulos Así, pues, entre ellas, la Ciencia Política tiene como finalidad la explicación científica de los fenómenos políticos y, en este sentido "los juicios y conocimientos éticos y filosóficos se toman en la medida en que explican el comportamiento de los hombres en su convivencia política. La explicación de este comportamiento depende, a su vez, del concepto que se mantenga de la realidad política que reduce a unidad la variada fenomenología que incide sobre el poder". "La Ciencia política es una ciencia de síntesis y como tal origina una forma mental nueva, cualitativamente distinta de los contenidos diferentes que abarca".³⁰

Desde el punto de vista práctico la Ciencia Política se encarga de proponer que existe un gobierno eficaz de los hombres, y para ello propone principios y medidas que son factibles de establecerse en el contexto de cualquier realidad estatal.

Ello ha valido para que dentro del campo doctrinal se haya generado la inquietud en el sentido de si podrá haber una sola Ciencia Política, genéricamente hablando, o habrá tantas Ciencias Políticas como realidades estatales existieran. En nuestra opinión esta inquietud no tiene razón de ser, pues ello equivaldría a pensar que todas las áreas del saber, tanto científicas como humanísticas, se presentan fragmentadas. El campo científico que comprende una determinada disciplina del saber es uno sólo, lo que sucede es que en cada una de ellas el estudioso de que se trate puede situarse en un ángulo lato, o bien en el *stricto sensu*. Así, por ejemplo, no cabe pensar que exista una medicina urbana y una medicina rural, pues la calificación obedece únicamente al medio de que tenga que conocer o aplicarse sus principios. La medicina es una sólo; que puede tener diversas ramas según el objeto de conocimiento que abarque, eso es cierto, pero es otra cosa.

Así, pues la conceptualización genérica de la Ciencia Política puede aplicarse a cualquier institución política, lo mismo es ciencia política el estudio de las elecciones de un pequeño municipio apartado que el estudio

30) Cfr., Lucas Verdú, Pablo, *Principios de Ciencia Política* ; 3^a. ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1977, pp. 17 y 18.

de las ventajas de un debate público electoral, como el de los Estados Unidos de Norteamérica.

De ese modo, consideramos junto con Lucas Verdú que, la definición³¹ de la Ciencia Política tiene la ventaja de que puede aplicarse a cualquier comunidad (de ámbito provincial, regional, nacional e internacional) cualquiera que sea su grado de desarrollo económico social y de madurez cívica. Además, como es esencialmente descriptiva y genérica, soslaya ciertas espinosas cuestiones metodológicas que, a veces, han oscurecido la comprensión del contenido de la disciplina. esto no significa -proseguimos con las ideas de Lucas Verdú- que mantengamos la ingenua pretensión de que es posible una ciencia política sin lógica del conocimiento político; quiere decir, solamente, que es preferible aceptar un punto de partida suficientemente esclarecedor para perfilar los contornos y contenidos de la materia, en los cuales están implícitas, desde luego, varias cuestiones metodológicas.³²

Berlín Valenzuela señala acertadamente, que en el estudio del fenómeno político las disciplinas que se presentan, pueden tener el carácter de fundamentales y auxiliares.³³ Nosotros, por razones prácticas, prescindiremos de utilizar tal clasificación y nos concretaremos a estudiarlas, indistintamente de que tengan tal o cual connotación.

Sin embargo, consideramos que, tanto unas como otras, no desmerecen su aportación para un mejor conocimiento del Estado. Una vez establecidas estas consideraciones obligadas intentaremos, enseguida, hacer un breve análisis objetivo-descriptivo de las disciplinas que se relacionan con el fenómeno político y por lo consiguiente con el Estado, a fin de precisar el campo que a cada una de ellas compete, al mismo tiempo que nos será de utilidad para reconsiderar la importancia del Estado en la sociedad actual.

31) La definición a que se refiere el autor citado, reza: "La Ciencia Política estudia los fenómenos relacionados con el fundamento, organización, ejercicio, objetivos y dinámica del poder en la sociedad". Cfr. Lucas Verdú, Pablo, op. cit. p.17.

32) Idem, p.18.

33) Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., pp.34-35.

2. Disciplinas que se ocupan del fenómeno político.

De acuerdo con los objetivos que se persiguen en este capítulo ya establecidos, se abordará el estudio de las siguientes disciplinas: Filosofía Política, Ciencia Política, Sociología Política, Teoría del Estado, Derecho Político y Derecho Constitucional.

2.1 Filosofía Política

De antemano puede comprenderse que la Filosofía Política constituye una rama específica derivada de otra genérica que es la Filosofía General, y antes de prescribir cualquier concepto hay que decir que nuestra materia en cuestión reviste singular importancia pues estudia la vida del Estado pero atendiendo a una perspectiva del pensamiento, las ideas y especulaciones que pudieran hacerse en torno al fenómeno político del Estado.

A través de la Filosofía Política el hombre tiene la oportunidad de incursionar en el estudio del fenómeno político basado en un sistema de raciocinios y de un saber filosófico. Esto supone necesariamente su ubicación en el plano eminentemente teórico y podemos advertir que si la Filosofía General inquiere sobre las causas o la esencia final de todas las cosas, la Filosofía Política habrá de encargarse de investigar las causas y la explicación del porque de los fenómenos que suceden en el campo de la Política. Puede, asimismo acudir a la axiología para que de igual modo esté en posibilidad de averiguar la valoración que dichos fenómenos contienen en si mismos.

El campo de la Filosofía Política está sustentado sobre la base de investigación con elementos concretos, reales y objetivos, de tal manera que con ellos pueda formular axiomas que contengan principios generales. De allí que no le sería posible a la Filosofía Política, o más bien no le sería dable, la explicación de hechos políticos que no revistieran un carácter general. Por ello, su misión consiste en la explicación racional de los fenómenos políticos pero basándose en realidades concretas.

Podríamos afirmar que toda la gama que componen las decisiones, aptitudes y tendencias de la conducta humana, tarde que temprano, deben cuestionarse tomando en consideración una determinada escala de valores así como una explicación y fundamentación ética. Es tarea de la ética y por lo mismo en gran parte de la Filosofía Política, indagar cuáles son las actitudes que el hombre guarda o adopta con respecto al fenómeno político.

Existe un supuesto que no parece irrefutable en la historia de las instituciones políticas que ha desarrollado el ingenio del hombre político como ser racional, y es el que se refiere a que todas las acciones gubernamentales, que de alguna forma son actitudes humanas, antes de cualquier cosa, deberán tener una explicación o fundamentación valorativa. Es en este sentido donde más se observa la presencia de la Filosofía Política como estudiosa del fenómeno que comentamos.

Hay que admitir que para todas estas tareas la Filosofía Política "acude al auxilio de cuatro ramas fundamentales de la Filosofía, surgiendo así: la Epistemología Política, que tiene por objeto la formulación de una teoría del conocimiento del Estado, la Ontología Política, que elabora una teoría del ser del Estado, de sus atributos y relaciones; la Etica Política, que estudia los fines últimos del Estado; y finalmente, la Axiología Política, que examina la justificación del estado, a través de los valores que encarna".³⁴

Es muy cierto que en estudios recientes, muchos pensadores se han encontrado con la dificultad de establecer una

34) Esta clasificación es la que se ha aceptado tradicionalmente, y la que más se apega a los fines de este trabajo.

especificidad de cada uno de los campos del conocimiento que comprende cada una de las disciplinas citadas. Esto es así porque la interrelación que existe entre ellas es tan estrecho, que muchas veces se presta a confusiones. Nosotros creemos que más bien se debe a confusión o identificación de conceptos, fenómeno explicable sobre todo en el campo de las ciencias especulativas. Esta es la razón por la cual no estamos de acuerdo con los que afirman haber establecido límites precisos entre esas ramas.

En realidad el problema de la delimitación de algunas disciplinas, como pueden ser los que nos ocupan, creemos que no tiene importancia clave, pues, en principio dicha delimitación se establece únicamente con el propósito de lograr una sistematización de su contenido, pero en última instancia todo el ordenamiento jurídico, político constituye una unidad y sus distintas secciones a partes no pueden separarse totalmente, pues no es posible interponerles un límite que impida se comuniquen entre los diversos campos.

El fenómeno político es el resultado de una conducta humana y ésta tendrá que ser explicada o justificada en función de una infra o supervaloración, pero al fin y al cabo valorada. Sólo de esta manera podrá lograrse o, mejor dicho, valorarse la vida en común. Debemos recordar que las normas jurídicas personifican la conservación del grupo social, pero siempre que esa conservación dependa del aspecto volitivo humano. Por lo consiguiente, el mínimo de existencia de las normas jurídicas fundamentadas en un supravalar, constituye el mínimo de actos que la sociedad exige de sus miembros.

Existe un consenso entre gobernantes y gobernados, es decir; un acuerdo en la consecución de propósitos comunes, que permiten la acción gubernamental en cualquier tiempo y momento; la validez de los principios que norman esta acción tendrán que ser estudiados por la Filosofía Política.

Pero lo que se antoja más deseable, es que la Filosofía Política robustezca con mayores datos y hechos su acervo de contenido, para que de ese modo pueda enriquecerse y abrir el campo de estudio, objeto de su conocimiento de manera que su aportación eche mejores luces en el intrincado camino del conocimiento de los fenómenos políticos.

Para ello se requiere que dicha Ciencia, intensifique sus investigaciones en torno al Estado pues de lo contrario el conocimiento acerca del mismo quedará incompleto. Así, si tomamos en cuenta, que la Filosofía Política debe observar el fenómeno del Estado como una comunidad política en constante cambio, el enfoque filosófico al que deberá atender consiste en poder dar respuesta a interrogantes, como ¿Cómo ha surgido la sociedad política?, teniendo aquí que analizar el problema del origen de la comunidad; ¿Cuáles son los elementos sociales que condicionan el fenómeno político?, tendrá que analizar los comportamientos humanos; ¿Cuáles son las instituciones de la comunidad política?, analizará el problema de la soberanía, el poder, etc., ¿Cómo se forma y actúa el bloque de fuerzas que constituyen el poder político real?; aquí tendrá que indagar todo lo concerniente a los grupos de presión, a la representación política, etc.

Junto a ello podrá ir planteándose, paralelamente, el problema del ser y de la naturaleza del fenómeno político y los de justificación y fines del mismo.

2.2 Ciencia Política.

La Ciencia Política es el estudio de la política desde el punto de vista científico. Así es, desde hace algún tiempo la política ha sido el objeto de estudio de muchos pensadores, sobre todo de los humanistas. De Platón a Aristóteles; de San Agustín a Sto. Tomás de Aquino la política fue considerada como el gobierno de la ciudades, aún cuando Brunetto Latini

considera que es la ciencia más alta y más noble porque comprende los más nobles oficios del mundo, comprendiendo todas las artes que ocupan la comunidad humana.³⁵

El siglo XVI testifica el nacimiento de dos obras de particular relevancia para la historia de las instituciones políticas uno de ellos fué "El Príncipe" de Nicolás Maquiavelo y el otro el de Juan Bodino, llamado "los Seis Libros de la República". El primero al decir, de Prélot,³⁶ contribuye decididamente al inicio de la politología moderna.³⁷

A pesar de ello, la política es una ciencia aún adolescente, pues comenzó a ser considerada como objeto de estudio científico hace poco más de un siglo, y fué en Inglaterra, consideración que se extendió a Francia por la segunda mitad del siglo pasado, merced a Paul Janet que utilizó por vez primera el término "Ciencia Política", en su valiosa obra "Historia de la Ciencia Política en sus relaciones con la moral".

Es a partir de allí cuando la política como Ciencia ha sido aceptada en el resto del mundo,³⁸ a tal grado de que hoy en día dicha Ciencia es motivo de estudios a nivel universitario.

Con respecto a la noción y contenido de la Ciencia Política diremos que como tal se propone el estudio de las relaciones de autoridad y los efectos que estas provocan en el comportamiento de los hombres, con el propósito de obtener una explicación del fundamento de las sociedades.

Para Crossman, por ejemplo, la Ciencia Política, que él llama teoría política consituye un modo riesgoso de pensar pues no se trata

35) Citado por Prélot, Marcel, *La Ciencia Política*; trad. de Thomas M. Simpson, 14th ed., Buenos Aires, Eudiba, 1988.

36) Ibidem.

37) Sin embargo, el tratadista francés Georges Burdeau prefiere el término "politicología".

38) Cfr., Fernando Badía, Juan, *Estudios de Ciencia Política y de Teoría Constitucional*; 3rd ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1988, pp. 31 y ss.

de una ciencia que pretenda entender, preveer y controlar los movimientos de la naturaleza, ni de una filosofía pura que busque definir el carácter del pensamiento y de la realidad misma.³⁹

Sin embargo debe considerarse esta pluralidad de conceptos cuando existe una verdadera pluralidad de pensadores.

La Ciencia Política, como ciencia, trata de analizar e interpretar la serie de hechos que confluyen en la formación histórica del Estado, o de las sociedades organizadas. En esa medida trata de extraer el contenido ideológico de los mismos, con el propósito de formular supuestas bases o principios que normen la conducta de los hombres en la vida de los pueblos, desde luego, según las circunstancias que medien al momento.

Fischbach por su parte sostiene que la Ciencia Política es el conocimiento logrado, mediante el examen y la investigación de las instituciones que son producto y sostén de la estructura estatal, de cómo es posible influir en la vida política.⁴⁰

Existen otras fuentes que hablan de la política concibiéndola desde dos puntos de vista, uno como ciencia y otro como Arte, de ese modo se habla de que la política es la ciencia del gobierno de los Estados, al mismo tiempo que como arte y práctica del gobierno de las sociedades.

Duverger afirma que la política considerada como Ciencia es la teoría, y como arte es su aplicación práctica, es decir, el ejercicio de la actividad política, que, por lo demás, no es necesariamente aplicación de la teoría.⁴¹

Pero el objeto de la Ciencia Política estriba en el estudio del conocimiento de los fenómenos políticos y a diferencia de otras

39) Véase, Crossman, R.H.S., *Biografía del Estado Moderno* ; vers. esp. de J.A. Fernández de Castro, 1ª ed., México, FCE, 1941, p. 11.

40) Cfr., Fischbach, O.G., *Teoría General del Estado* ; trad. de Rafael Luengo Tapia, 3ª ed., México, Editora Nacional, 1968, p. 11.

41) Cfr., Duverger, Maurice, *Introducción a la Política* ; trad. de Jorge Esteban, 6ª ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1980, p. 13 y ss.

disciplinas normativas su campo de estudio consiste en la ubicación en el plano de lo que es. Esto quiere decir que dicha Ciencia trata los hechos de los fenómenos políticos en sí mismos, lo que no sucede con el Derecho Constitucional que se encarga del enmarcamiento jurídico de esos fenómenos, lo que nos lleva a concluir que en tanto la primera es eminentemente descriptiva, el segundo es fundamentalmente normativo, por lo cual estará ubicado en el campo del deber ser.

Hemos establecido que la política, desde que el hombre tomó conciencia de la existencia de los fenómenos políticos, ha sido objeto de análisis y se le comparaba a semejanza de un organismo viviente, pero en su inicio esas investigaciones adolecían de una visión de parcialidad pues a los pensadores les preocupaba más la búsqueda de la mejor forma de gobierno.

Con el advenimiento de la revolución científica el avance en las ciencias humanísticas se ha visto robustecida merced a los avances de la modernidad, que quierase o no, han incorporado nuevos procedimientos en la investigación tanto documentales como tecnológicos.

"Esta revolución consiste en considerar los hechos en sí, sin ningún *a priori*, sin ni siquiera conceder a las generalizaciones que se pueden hacer o a las leyes que se pueden formular otro valor que el de hipótesis provisionales y cómodos."

"La aplicación de una concepción tan radicalmente positivista es difícil de efectuar en el campo de los fenómenos políticos, puesto que la acción de la voluntad humana es aquí evidente. La tentación de dar a los fenómenos políticos una aclaración finalista, que evidentemente está en contradicción con una actitud espiritual objetiva, es por lo tanto muy grande."

"Esta dificultad sólo ha sido superada desde el momento en que los especialistas de la Ciencia Política se han orientado, sobre todo, hacia los análisis de los grandes números: encuestas, sondeos de opinión,

exámenes de resultados electorales o de los censos de población, etc., campos todos ellos en los que, al neutralizarse en buena parte las voluntades individuales, si es que llegan a ser relevantes, aparecen los fenómenos políticos cargados de una mejor subjetividad."⁴²

De cualquier forma una vez que la política adquirió la connotación de una ciencia, los pensadores han tenido un doble problema: por una parte les preocupa la delimitación precisa de los confines que abarca el conocimiento de esta ciencia en razón con las demás áreas del saber político y por la otra, la posibilidad de considerar un solo bloque el estudio del Estado, por esta Ciencia.

Esto ha dado origen a que se hable de "Teoría Política", "Ciencia Política", "Política Científica" y otras; así como a quienes estudian esta ciencia llamarles "politólogos" o "politicólogos", lo que hace pensar en una "politología" o "politicología".

Sólo que estas discusiones terminológicas no han tenido una utilidad práctica, o por lo menos aportativa, a la precisión exacta del campo de la ciencia en cuestión, antes bien, ha creado todavía mas confusión al respecto, porque eso indica orientarse a criterios parciales y localistas.

Cierto es que la asignación terminológica se vuelve a veces importante si tomamos en consideración el número de disciplinas que estudian el Estado, pero no lo es menos que el avance de las ciencias se distraen mucho en estas cuestiones cuando se requiere, más que otra cosa, progresar en la cultura, en el conocimiento del objeto de estudio del tal o cual ciencia.

Ya quedó establecido,⁴³ por otro lado, que en realidad no se puede hablar tajantemente de la separación de una área del saber de otra, sobre todo cuando estas se desenvuelven en el mismo campo de estudio, como es el caso de la Ciencia Política, cuyo campo o terreno de estudio, lo es el Estado.

42) Cfr., Fernando Badía, Juan, op.cit., p.35.

43) Supra., p. 28

La Política, la entendemos como el conocimiento científico de los hechos políticos y para poder comprender estos, tenemos que valernos de la filosofía y de la ciencia política, ya que la finalidad de esta es precisamente evaluar los medios para darle solución a los problemas políticos que confronte un Estado.

Todos sabemos que la política pura es irreal, la política debe ser una mezcla de ideal y realidad, en este contexto es donde aparece el científico político y el político.

El científico político es un estudioso de los hechos y los fenómenos políticos, tiene saber, pero carece de poder, mientras que normalmente el político tiene poder pero carece de saber. Para poder preveer los problemas y soluciones del presente y futuro de un Estado, se requiere conjuntar el saber y el poder.

Ahora bien, en el estado moderno, el conocimiento científico de los hechos políticos, es dominado no por el que sabe sino por el que sabe vender. (Y para eso utiliza los medios de comunicación Radio y Televisión).

Pero el Estado, por ser un producto social, y la sociedad es también muy complicada, es menester estudiarlo desde muy diferentes puntos de vista, en el que tendrán que incidir una variedad de áreas del conocimiento. Por ello pensamos que a lo que hay que poner mas atención no es el hecho de ver que rama del saber político abarca más, sino como podría darse una complementación de todas las que inciden en él, de modo que perfectamente coordinados abriesen caminos nuevos y progresaran, sobre todo ahora que el Estado-ciudad se ha transformado profundamente en el Estado moderno de tipo corporativo.

2.3 Sociología Política

El estudio de las relaciones sociales, o mejor dicho, de la sociedad, es un hecho relativamente reciente. Durante la etapa de la Edad Media, la cultura occidental, dominada por la escolástica, redujo el papel de las ciencias naturales a simples enumeraciones sistemáticas de fenómenos, y el hecho social pasó a ser considerado como una realidad que se desenvolvía, pero muy independiente del campo providencial. En una palabra: la sociedad era lo que quería que fuera la escolástica.

Pero las ciencias naturales fueron las primeras áreas del saber humano que se liberaron del tutelaje escolástico orientándose, más tarde, en la búsqueda del conocimiento del universo y de la naturaleza. En ese momento, hasta principios de siglo XIX, el estudio de la sociedad permaneció dominado por la especulación filosófica, conformando lo que se llamó simplemente el "pensamiento social". Figuras como Maquiavelo, Hobbes, Locke y Rouseau constituyeron el mejor hito en este nivel del saber.

Sólo que la vitalidad de las ciencias naturales no pudo detenerse y ya entrado el siglo XIX nació la inquietud de crear una ciencia del hombre que continuara la ruta metodológica de las ciencias naturales, es decir, una ciencia que se concretara en la búsqueda de las leyes que explican los hechos sociales. Sin embargo, la idea era tierna y rebasaba los ideales de la intención.

Tuvo que venir Augusto Comnte que, inspirándose en las ideas de Saint-Simon, elaboró el concepto que hoy conocemos como sociología entendida como una disciplina que estudia las causas y efectos del hecho social. Casi al mismo tiempo Proudhom y Marx y unos años después Herbert Spencer, cada uno con su propia ideología, colocaban las primeras piedras de los cimientos de la sociología, cuya expansión sólo convirtiéndose en realidad hasta el siglo XX.

Cabe decir, que la sociología así como la política, son dos disciplinas jóvenes que a pesar de su progreso aun están distantes de haber consolidado todas sus premisas fundamentales. Pero su porvenir aun tiene largo camino; la complejidad del desarrollo de la actividad humana y la necesidad de un mundo progresivamente más civilizado colocan a la sociología en un lugar clave de la evolución humana, puesto que ya es exigible un conocimiento más integral del marco donde tiene lugar todo acontecer humano: la sociedad.

La sociología en general es una ciencia que estudia la sociedad humana, concebida ésta como el conjunto de individuos que viven agrupados en diversos tipos de asociaciones, colectividades e instituciones. Más concretamente, diremos que su objeto de investigación son los grupos sociales, sus formas internas de organización, su grado de cohesión y las relaciones entre ellos y con el sistema social en general, es decir, la estructura social.

El sociólogo británico Thomas Bottomore nos dice que la sociología general no es ni una ciencia separada, completa en si misma, previa a la especialización ni es tampoco una mera síntesis de las ciencias sociales, obtenida mediante la yuxtaposición mecánica de sus resultados. Es, en cambio, un principio vitalizado que recorre todas las venas de la investigación social, que la alimenta y es alimentado por ella, que estimula la investigación, relaciona los resultados, presenta la vida del conjunto en sus partes y pasa del estudio de las partes a una comprensión más plena de todo.⁴⁴

En el campo de la sociología existen otras ciencias que también tienen por finalidad el estudio del hombre y la sociedad, como pueden ser: la antropología, la economía, la historia, la psicología, y otras. La razón fortuita de esta relación es que la sociología no pretende ser una ciencia global de la sociedad, así esto indica que se hable de una antropología social, economía social, psicología social, etc. Todo ello en el marco del estudio de las relaciones sociales.

44) Cfr., Bottomore, T.B., *Introducción a la Sociología* ; trad. de Jordi Solé-Tura, 6a. ed., Barcelona, Ediciones Península, 1973, p. 22.

Las ciencias a que nos referimos abarcan aspectos parciales de la conducta humana y de las relaciones entre los individuos, pero encuentran su complemento con la ciencia de la sociología que tiende a la búsqueda de las interrelaciones entre los fenómenos sociales.

Tampoco debe considerarse a la sociología como una ciencia meramente enciclopédica, o sea, una síntesis de las ciencias sociales o una compilación de lo que las demás aportan; aunque el campo de todas ellas, sin duda, serán elementos valiosos para la investigación sociológica.

Ahora bien, el objetivo de la sociología no es sólo realizar estudios concretos sobre fenómenos sociales, sino también elaborar teorías sobre la realidad social. Por ello la sociología es a la vez empírica y teórica. Se dice que la sociología es empírica porque su metodología, se basa en la acumulación de conocimientos sobre fenómenos concretos, cuantificables y comprobables. Los métodos utilizados varían según el tipo de investigación, desde las encuestas rigurosamente realizadas, hasta el correcto manejo de datos estadísticos; desde el estudio histórico que conforma un determinado fenómeno, hasta el análisis de sus causas. Todos ellos deben atenerse a los principios elementales que conforman cualquier ciencia social.

También se puede considerar a la sociología como una ciencia que tiende a elaborar principios o teorías de carácter general sobre el funcionamiento de una realidad social o de una parte de la misma. La teoría sociológica tiende a universalizar los conocimientos que los estudios empíricos parciales aportan, en un buen intento de producir generalizaciones o leyes de comportamiento de la sociedad y de los grupos sociales ; ya sean leyes, proposiciones o hipótesis que sólo la experimentación posterior dirá si son total o parcialmente válida.

Desde esta perspectiva, la sociología, al igual que la historia y otras ciencias sociales, debe permanecer abierta a las nuevas experiencias y teorías que surjan en el trayecto del proceso científico. Nada está más lejos de la sociología que la pretensión de lograr conocimientos o proposiciones cerradas universal y permanentemente válidos.

Cuanto más general es el alcance de una teoría sociológica, mas difícilmente comprobable y experimentable es su validéz. En cualquier época, lógicamente, encontramos estudiosos que elaboran hipótesis sugestivas sobre el devenir social y político pero que, por su contenido, pertenecen más bien al campo de la filosofía social.

El maestro Ramírez Bahena afirma que la sociología, como ciencia, tiene su fuente inmediata en la corriente del positivismo, cuya postura es que todo conocimiento se da en la experiencia, barriendo todo intento metafísico y por consiguiente, dándole a la sociología más que un carácter normativo ideal, el rango de ciencia positiva. Pero más adelante el mismo autor aclara que, en la actualidad la sociología realiza su objeto por encima de confusiones que puedan darse, sin desconocer sus estrechas relaciones con las demás ciencias, ya que todas coinciden en la realidad.⁴⁵ De la misma manera y para justificar a la sociología como una ciencia, Juárez Carro manifiesta: " Otros dicen que la sociología es la ciencia de lo social. Así podríamos citar otras y no hallaremos diferencias de fondo, puesto que tienen como médula la idea etimológica de que la sociología se halla vinculada con los fenómenos sociales o de la convivencia humana".⁴⁶

Ahora bien, por elemental principio de orden la sociología política tendrá que ser una rama de la Sociología general que se encarga del estudio del estado en sus manifestaciones de convivencia estatal.

" La Sociología del Estado nos dice como surge ésto, que sentido tiene la convivencia estatal, cuál es la base real del Estado, analiza los diversos planos de la estructura estatal, considera como se integran los Estados en estructuras más amplias, etc."⁴⁷ Ahora bien, frente a la realidad que mencionábamos⁴⁸ en el sentido del progreso de la estructura estatal moderna, la sociología política se hace mas necesaria por la facultad que tiene de suministrar el análisis de la estructura real del Estado, lo que

45) Cfr., Ramírez Bahena, Javier, *Sociología* ; 5^{ta} ed., México, SEP, 1963, pp.11 y 14.

46) Cfr., Juárez Carro, Raúl, *Introducción a la Sociología Aplicada* ; ed. s/n, México, Universidad del Estado de Tlaxcala, 1986, p. 69.

47) Cfr., Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político* ; 3^{ta} ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1986, Vol. II, p. 39.

48) Supra, p. 39.

significa la posibilidad del avance científico de esta disciplina y que el Estado sea tema obligado de la sociología política. Y este fenómeno no se trata de un proceso a largo plazo, sino que aparecerá de un momento a otro como una realidad actuante y moderna de la política.

Con todo ello, " la sociología política aun en nuestros días se encuentra en proceso de formación, debido principalmente a que el surgimiento de nuevas instituciones y nuevos factores en la vida del Estado siguen motivando el interés de los especialistas para ampliar su contenido y reajustar su tematica".⁴⁹

Así pues la sociología política debe pugnar por recobrar en la actualidad su importancia, considerando el aspecto social como el más trascendente para el desarrollo de las instituciones sociales y los fenómenos que se relacionan con el Estado.

Sin embargo, y si se tratará de establecer su contenido, a grosso modo diríamos que la sociología política , tiene por objeto el estudiar los entornos físicos , sociales y culturales; los factores de antagonismos políticos, así como las estrategias políticas que giran en torno al poder del Estado. Desde luego considérese que la Sociología Política no sólo puede conceptuarse como la ciencia del poder, sino también como la ciencia del Estado.⁵⁰

Aún así, es nuestra opinión que una de las más grandes enseñanzas que ha dado la sociología política, junto con la psicología, ha sido los estudios de la voluntad política de quienes detentan el poder.⁵¹ De la misma opinión es el maestro Recaséns Sichés quien opina que la Sociología

49) Véase, Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 47.

50) Véase al respecto los conceptos del destacado politólogo francés Duverger, Maurice, *Sociología Política* ; trad. de Jorge Esteban, 3^a ed., Barcelona, Ediciones Ariel, S.A., 1972, p. 21 y ss.

51) Cfr., Carbonnier, Jean, *Sociología Jurídica* ; trad. de Luis Díez-Picazo, 2^a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1982, p. 39 y ss.

de la Política debe ser analizado dentro del estudio de los hechos del poder, pues en última instancia, la acción política está encaminada a conseguir y conservar el poder, bien sea el del Estado, el de una institución, el de una región, el del municipio, etc.⁵²

52) Ibidem

2.4 Teoría del Estado

Si como ya quedo establecido el hombre es un ser dotado de animosidad política , esto quiere decir que forzosamente deberá ser objeto de estudio de la Antropología Social. Pero esta ciencia resulta insuficiente para abarcar todas y cada una de las notas peculiares que transmite y proyecta el hombre, sobre todo cuando vive en sociedad. Por lo consiguiente al hombre no sólo podrá vérselo dentro de su medio de la naturaleza, sino que hay que verlo dentro o adherido con la sociabilidad. Hoy esta rama del saber lo considera encuadrado en esa animosidad social.

Bajo estas premisas se puede aceptar que la Antropología social estudia al hombre como una ser social pero además si se le observa para conocerlo y emprenderlo como un miembro de ella, y especialmente en una sociedad organizada, puede aceptarse, también , que el hombre tiene que ser sujeto de estudio por el Estado.

Desde que el hombre nace se incorpora y forma parte del Estado, actúa en él, está en el, con él, y no pocas veces contra él. Hace mucho tiempo se sostuvo que el Estado era anterior al hombre, y aún cuando es criterio general aceptar que el primero es creación del segundo, el problema de determinar si el hombre es anterior al Estado o viceversa, se revive de vez en cuando.

Lo que con referencia a esto es necesario afirmar es que con la experiencia de los primeros hombres que poblaron los continentes, surgieron organizaciones que, aunque rudimentarias en su estructura, tuvieron una autoridad que en ejercicio de un poder de hecho, se constituyó en el jefe de un grupo social, establecido en un lugar físico determinado.

De esto puede inferirse que el Estado es producto de una sociedad organizada compuesto por el hombre, la autoridad que aplica reglas y el territorio. Esta tesis si ha corroborado ampliamente y también a través de la historia no sólo con el Estado moderno, producto del renacimiento italiano , sino en sus antecedentes más remotos.

En efecto en tiempos antiguos surgió el Estado-ciudad de la cultura helénica y de la romana, en donde, en cierta forma, se observaron brotes de un Estado de Derecho, aun cuando desde el pensamiento de la antigüedad el propio Estado no sólo ha tenido una conceptualización político-jurídico, sino también geográfica, pues es dentro de esta rama donde se da el asentamiento físico de la objetividad del Derecho, sistema regulador y de orden para la convivencia humana.

De estos tres elementos que hemos anotado pensamos que el más importante es el hombre, puesto que el Estado es creación de éste, que lo hace para la satisfacción de sus necesidades el logro de sus fines quedando sujeto a ese orden jurídico ya que estos son determinados por aquel.

Sin embargo, es preciso concebir al hombre considerado por el Estado no sólo como un sujeto que integra una sociedad determinada, sino como el sujeto que actúa bajo un orden jurídico, creado por él mismo, y que fluye a través de los órganos respectivos y mediante los procedimientos correspondientes, constituyendo parte importante del propio derecho.

Ahora bien , el Estado viene a constituir un ente político de derecho público cuyo objeto de estudio corre a cargo de la Teoría del Estado. Aquel es la materia de conocimiento de esta última. De esta manera podemos recapitular estableciendo la base fundamental de la Teoría del Estado, tiene como objeto o materia de estudio el Estado.

La denominación de "Teoría del Estado" surgió primeramente en Alemania a mediados del siglo XIX y Heller opina de ella que es la disciplina que se propone investigar la específica realidad de la vida estatal que nos rodea. Aspira a comprender al estado en su estructura y funciones actuales, su devenir histórico y las tendencias de su evolución.⁵³

Por su parte Jellineck expresa que "la ciencia teórica o doctrina del Estado se divide en doctrina general del Estado y doctrina particular del mismo . La primera se propone hallar el principio fundamental del Estado y someter a la investigación científica los fenómenos generales del mismo y sus determinaciones fundamentales. Sus resultados no se deben al estudio particular de un Estado, sino que habrán de lograrse mediante la investigación general de las formas que han revestido los estados en los fenómenos históricos-sociales". Enseguida dice: "La doctrina general se completa con la doctrina particular del Estado. Para ésta, existen dos modos posibles de investigación: comparar las instituciones particulares de los Estados en general, las de un grupo de Estados determinados o las de éstos, pero con relación a una época limitada, para llegar a explicar de este modo las formas típicas de éstas instituciones; o circunscribirse al conocimiento de las instituciones de un Estado en concreto, bien en la variedad de su evolución histórica, bien en la mera forma actual"

Finalmente agrega: " así, pues, la doctrina particular del Estado es , o doctrina de las instituciones concretas de los Estados en general, o doctrina de las instituciones de un Estado en particular. En el primer sentido puede llamarse a la doctrina particular del Estado doctrina especial y en el segundo doctrina individual del Estado."⁵⁴

Fischback por su parte afirma que "la Teoría General de Estado no se ocupa del Estado en particular, sino que, mediante el exámen comparativo de las diversas ordenaciones estatales, trata de inquirir lo común y esencial a todos los Estados, creando de tal modo un fundamento general para el conjunto de la Teoría Política".

53) Cfr., Heller Hermann, *Teoría del Estado* ; trad. de Luis Tolsio, 5^a ed., México, FCE, 1963, pp. 19 y 20.

54) Cfr., Georg Jellineck, op. cit.

Continúa el pensador alemán diciendo que "la Teoría del Estado es una ciencia especulativa puramente teórica cuyos conocimientos deben ser valorados como aspiración hacia un constante perfeccionamiento de la convivencia humana . La aplicación práctica utilitaria de las ideas sugeridas por la Teoría general del Estado corresponde, a su vez, a la política y en particular a la Política en su sentido más amplio, es decir , a la aspiración de lograr la más perfecta convivencia de Estados o Federaciones de Estados".⁵⁵

Por nuestra parte y hasta este punto , consideramos que convendría anotar las características que más aproximadamente pueden calificarse de elementales para la Teoría del Estado, que serían:

- a) una ciencia que se desenvuelve en la realidad
- b) una ciencia de carácter teórico cuyo estudio es el Estado
- c) el Estado es un ser que tiene naturaleza, estructura, organización, etc.
- d) que el Estado presupone la existencia de una autoridad.

Si por otra parte hemos de considerar que la Ciencia Política también centra su estudio en el Estado; que es una ciencia teórico-práctico y que tiene por objeto, también, el estudio de los fenómenos políticos, consideramos que entre ambos, pues, existe una estrecha relación.

55) Cfr., Fischbach, O.G., op. cit., pp. 10 y 11.

2.5 Derecho Político

A manera de concepto puede decirse que el Derecho Político está integrado por una serie de normas que se refieren al Estado. Pensamos que, cualquier ciencia que se encargue del estudio de los fenómenos políticos, tiene que ir evolucionando, a la par de como evoluciona la institución objeto de estudio. Con toda exactitud podría adjudicarse este criterio al Derecho Político que en los últimos años ha renovado pujantemente su desarrollo, aun cuando consideramos, que en esta evolución lo ha rebasado, si no con mucho, la evolución del propio fenómeno político. Lo anterior no debe sorprendernos, pues en un plan estrictamente dialéctico siempre el fenómeno camina adelante de la norma. De allí que, en la medida en que una norma este adecuada a la realidad corre menos riesgo de que se impregne de obsolescencia.

Lo anterior tiene singular importancia porque en el desarrollo que ha presentado el Estado como institución nos damos cuenta que cada día nos proporciona fuentes inagotables de conocimiento, pues constantemente tienden a aparecer nuevas manifestaciones del mismo que se califican, o más bien, que se encuadran dentro de los fenómenos políticos. Cada vez que surge un problema nuevo para el Estado éste tiene que afrontarlo con conocimiento y con responsabilidad, sin perder de vista, su propia contextura y finalidad. A estos problemas que se plantean al Estado, éste puede contestar con nuevas medidas, nuevas leyes, o nuevos programas y esto, correlativamente es un aspecto político.

Es innegable que el contexto del Derecho en el que el Estado se desenvuelve , existen algunas disciplinas que pueden presentarnos soluciones a los problemas que se le plantean al Estado, pero ellos pueden tener efecto sobre algunos principios del pasado que los conecta directamente con el remedio.

Con el Derecho Político no puede suceder de ese modo, porque, además de que este encuentra su sustento a cada momento que surge una cuestión política, el derecho político se robustece y se fortalece paralelamente con la transformación social del Estado.

El tratadista argentino Carlos Fayt opina que el Derecho Político es el que comprende el estudio de la estructura dinámica de la organización política y sus relaciones con la sociedad, el orden y la actividad política, incorporando el método sociológico y político, sin abandonar el jurídico, inherente a la disciplina, por la relación funcional del Derecho con los demás elementos de la estructura de la organización política. De este modo, siguiendo en líneas generales la orientación de la doctrina, el Derecho Político se nos presenta como un sistema, cuya unidad resulta del enlace de una teoría de la sociedad, una teoría de la organización, una teoría de la constitución y una teoría de los actos políticos.⁵⁶ El mismo Fayt reconoce que este sistema permite reactualizar al Derecho Político de acuerdo con las transformaciones de la ciencia política contemporánea al propio tiempo que determina su situación de disciplina fundamental de todo el derecho, no sólo del derecho público, destinada a proporcionar un conjunto de nociones básicas para la comprensión de la realidad social y política contemporánea.⁵⁷

Alberto Natale opina que "el Derecho Político tendrá a su cargo la investigación de esa realidad multifacética que es el poder, considerándolo casi sin discusiones hoy como objeto de la Ciencia Política, pero enfocándolo desde la perspectiva jurídica a fin de obtener sus exteriorizaciones normativas e indagándolo en forma general, de suerte que podamos disponer de principios universales que sean el resultado de una abstracción que generalice las pautas vigentes en las distintas sociedades organizadas"; más adelante agrega: "Por último, ese estudio jurídico del poder podrá hacerse desde una perspectiva particular o desde una dimensión general. En el primer caso estaremos conociendo lo que es propio del Derecho Constitucional y sus afines: derecho administrativo, derecho público provincial, derecho municipal. En la segunda proposición, es decir, la visión general, se estudiará el poder por medio de lo que Jellineck llamaba los tipos empíricos. Eso significa que a través del conocimiento de la realidad,

56) Cfr., Fayt, Carlos S., *Derecho Político*; 7th ed., Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1988, Tomo I, p. 42.

57) Ibidem.

por medio de un proceso de inducción, habremos de obtener una generalización que nos brinde pautas comunes a toda especie". "Del conocimiento -concluye- del poder jurídico particular de cada Estado, obtendremos tipos empíricos que resuman o sintetizen todos los elementos que en forma constante se presenten en las distintas sociedades analizadas".⁵⁸

Resulta evidente que cualquier definición o concepto que pueda citarse, es un hecho que la disciplina política que nos ocupa, se referirá siempre al Estado. De allí que no sea extraño que algunos tratadistas cuando se refieran al Derecho Político, en ocasiones, lo hagan con el nombre de Teoría del Estado o de Derecho Constitucional, pero estas cuestiones atañen a la formación política y jurídica de cada país.

58) Cfr., Natale, Alberto A., *Derecho Político*; 1ª. ed., Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1979, pp. 4 y ss.

2.6 Derecho Constitucional

No existe punto de acuerdo entre los tratadistas, con respecto a si el Derecho Constitucional se desprendió de la Ciencia Política o bien del Derecho Político, de éste último, también con respecto a la Teoría del Estado.

Lo cierto es que el Derecho Constitucional lo encontramos ubicado siempre dentro del Derecho Público con su correspondiente campo de acción, junto con otras respetables disciplinas que tienen que ver con las cuestiones del fenómeno político que es el Estado. Pero desde que surgió como una rama autónoma de aquel Derecho su importancia ha ido en aumento y cada día se consolidan los estudios que los doctrinarios desarrollan en este campo de la ciencia jurídica.

Parece ser que la expresión con que se le conoce hoy, no fué más que producto de los documentos que apostilló la Revolución Francesa que, como todos sabemos, surgió de la corriente y de las ideas liberales que se desarrollaron en la tierra de las galias. Sin embargo, fue en la península itálica donde por primera vez se conoció con la denominación de "Derecho Constitucional", al instituirse en la Universidad de Ferrara la primera cátedra consagrada a su estudio.⁵⁹

Posteriormente, y eso creemos nosotros, fue con el propio desarrollo de los Estados nacionales como el Derecho Constitucional fue consolidando su materia de estudio en forma definitiva, pues en la Península Iberica empiezan a conocerse un sin número de obras en los que se empieza a cultivar el Derecho Constitucional, al mismo tiempo que se empiezan a constituir cátedras universitarias para la enseñanza del mismo.

59) En ese sentido, Valencia Carmona, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*; 2a. ed., México, Universidad Veracruzana, 1987, p. 15.

Pero sin duda alguna, Francia ha sido la que con más pujanza ha desarrollado una extraordinaria doctrina constitucionalista junto con Inglaterra, de honda prosapia también en cuestiones de Derecho Constitucional y cuyas teorías han marcado, decididamente, un nuevo rumbo en los estudios y las concepciones del Estado. Nombres como León Duguit, Nezard, Hauriou y Berthelemy, en Francia, y Dicey, Blankstone y Bagéhot, en Inglaterra son imprescindibles en cualquier trabajo que se precie de resistir un análisis riguroso y científico.

Es correcto afirmar que en una primera etapa del desarrollo del Derecho Constitucional se utilizó con frecuencia el método jurídico pero con un criterio dogmático pues se recurría al método exegético para la observación de textos constitucionales, como también es correcto decir que, aunque su método de estudio se centra sobre las normas que regulan la vida del Estado, también hoy en día son susceptibles de aplicarse los mismos métodos que se ha utilizado con la sociología y con la política.

No obstante ello, en los tiempos modernos el Derecho Constitucional ha experimentado cambios profundos y de raíz, que lo colocan a la vanguardia de las disciplinas jurídicas, tan necesarias en estos tiempos de cambios sociales de las cuales ninguna institución de Derecho Público puede hacer a un lado. Actualmente del Derecho Constitucional se han desprendido también algunas ramas que, merced a la expansión de su objeto de conocimiento han adquirido su propia autonomía. En este caso se encuentran el Derecho Electoral, los Derechos humanos⁶⁰ y, muy probablemente el Derecho Legislativo.

Pero los cambios a los que se alude no sólo han sido estructurales, sino también en cuanto a su manejo pedagógico. Así, actualmente el Derecho Constitucional Moderno se integra por:

- a) Derecho Constitucional General
- b) Derecho Constitucional Comparado, y
- c) Derecho Constitucional Particular⁶¹

60) Corresponde a lo que se llamaba "garantías individuales".

61) Cfr., García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*; 1^a ed., Madrid, Alianza

El primero se distingue porque denota la expresión de un derecho constitucional común, y su objeto consiste en delinear una serie de principios y teorías de instituciones que se encuentran en diferentes derechos positivos, con un propósito de clasificación y ordenación de ellos e imprimirles unidad sistemática. Aquí se establecen categorías, principios con carácter general que luego vienen a integrar la doctrina.

En cuanto al Derecho Constitucional Comparado diremos que, entre otros, su objeto es el estudio de las normas constitucionales en el derecho positivo, aunque no necesariamente vigentes, en diferentes Estados, precisando las peculiaridades así como las diferencias específicas entre ellos.

Por último, el Derecho Constitucional particular, su objeto es la ordenación y a veces la crítica de las normas constitucionales vigentes en un determinado Estado.

A mitad del presente siglo y fruto de esas profundas reformas estructurales del Derecho Constitucional, diversos tratadistas franceses, se orientaron a un nuevo enfoque en esta disciplina con la intención de cultivar, junto con el Derecho Constitucional, la ciencia Política y así nació la denominación Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.

No se trata sólo de un añadido terminológico sino que lleva la intención de un cambio de tipo pedagógico con fuerte contenido y sistemática. Lo anterior significa que esta disciplina adquiere una proyección más concreta y sustancial, en la medida en que amplíe su estudio a las instituciones políticas que, en última instancia, son producto de la estructura social. De esta manera, el Derecho Constitucional se nos presenta, además, como un derecho institucional, pues su misión será también la regulación de las instituciones políticas principales.

Dentro de la doctrina constitucional mexicana justo es también decir que, influenciada por la doctrina francesa, ha prohiado una acertada producción de obras de Derecho Constitucional. Los nombres de Mariano Coronado, Emilio Rabasa, Eduardo Ruíz y Miguel Lanz Duret, por mencionar sólo algunos , nos indican por sí sólo, la escuela que ya se ha establecido desde la Constitución del 57.

Es precisamente relacionada con esta rama del Derecho Público donde se puede ubicar la temática de nuestro trabajo, pues el Derecho Parlamentario aísla o determina un contenido constitucional, dirigido u orientado al proceso parlamentario de una parte de la estructura constitucional del Estado y al mismo tiempo sienta las bases jurídicas de relación con los partidos políticos, dentro de un proceso democrático y de representación política. De esto se desprende que el Derecho Parlamentario gira en torno del órgano investido de representación popular, legitimado para promover los cambios jurídicos que convengan al Estado, o que le imponga la realidad.

Capítulo III

La Representación Política

1.- Fundamento jurídico de la representación política, 1.1 Teoría del mandato imperativo, 1.2 Teoría del mandato representativo, 1.3 Teoría de la representación libre, 1.4 Teoría de la representación virtual, 1.5 Teoría de los órganos de representación, 1.6 Teoría de los representantes como órgano de la Nación, 1.7 Teoría de la investidura, 2.- La representación y el parlamento, 3.- La representatividad y su relación con el derecho parlamentario, 4.- La representación política y el Estado de Derecho.

1. Fundamento jurídico de la representación política.

Acabamos de mencionar en el capítulo anterior que el Derecho Parlamentario se encuentra coligado, por decirlo de esa manera, con la estructura de un órgano constitucional del Estado un tanto depositario de la representación política. Hablemos un poco de ello.

Casi entre la época de restauración y la Primera Guerra Mundial, la historia de la democracia coincide con la erección de los Estados representativos, sobre todo en los países europeos. Tanto así, que con el advenimiento de este hecho fueron reduciéndose gradualmente los tradicionales procedimientos electorales, cambiando radicalmente.

Si tomamos en consideración que en la conformación de las democracias sentaron sus bases sobre el principio de la soberanía y del fenómeno de la asociación, debemos considerar que el Estado representativo fue difuminándose progresivamente a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX. Así lo hizo desde Inglaterra hasta Italia y desde Francia a Suiza.

En la mayor parte de los países europeos este proceso de la representación se desarrolló en dos vertientes principales: la ampliación del derecho al voto, incluyendo el sufragio universal de los dos sexos, así como la consolidación del fenómeno de asociación hasta llegar a la formación de los partidos políticos y el reconocimiento de su función.

Más tarde apareció un proceso de cambio de una forma de gobierno a otra. En efecto, muchos Estados pasaron de la Monarquía a la República y con ello el Estado volvióse electivo; técnicamente hablando optó por ser representativo. En Italia, por ejemplo, se había tenido un senado que se integraba por una designación real, pero a partir de ese momento, éste, así como la segunda Cámara, lo hizo por sufragio universal. No sólo ello, sino que en algunas entidades locales se atribuyó un poder legislativo, con el propósito de distribuir el poder entre el centro y la periferia.

Pero tal vez lo más importante fue que con el reconocimiento del derecho de asociación de partidos políticos, se competía con procedimientos democráticos dando una legitimación a las organizaciones, que representaban una homogeneidad de intereses con base a una voluntad colectiva en una sociedad, de suyo, integrada por una pluralidad de grupos así como por fuertes presiones políticas.

Con frecuencia la democracia directa de antaño ha sido contrapuesta a la democracia representativa de hoy, o por lo menos a ésta se le considera como sustituta de aquella. Esta afirmación es en parte cierta, porque con el aumento de la población en un mundo moderno y tecnológico se antoja imposible pensar siquiera en una democracia directa como en Atenas cuando en el Agora se reunían todos los ciudadanos sin faltar ninguno. Además, no sería benéfico que con los sofisticados medios de comunicación con los que hoy se cuenta, éstos no se pusieran al servicio de la ciencia política. Dicho de otro modo, es correcto que los medios técnicos estén al servicio de la ciencia y del Derecho.

Pero decíamos que tal afirmación era en parte cierta, así que la parte que no lo es, consiste en que la democracia representativa no fué suficiente para impedir el regreso, al menos en baja escala, de la democracia directa. Nos explicaremos. Sucede que la idea (hoy sería más sensato calificarlo de ideal) de la democracia directa fué mantenida por mucho tiempo por grupos políticos radicales que, aunque en menor medida, han considerado a la democracia representativa no como una transformación de la teoría soberana a las necesidades de los grandes sistemas políticos, sino que la consideran una corrupta desviación de la democracia directa que personificaba la idea del "gobierno del pueblo".

Como todos sabemos Marx creyó que rescataba algunos pedazos de la democracia directa cuando experimentó la *praxis* política en la comuna de París. Luego su discípulo ideológico, Lenin, retornó con vigor en el tema a través de una de sus obras⁶² al tratar de levantar el nuevo régimen, luego de haber sepultado el Estado zarista.

62) Véase, Lenin, V.I., *El Estado y la Revolución* ; trad. de la editora, 7^a ed., Buenos Aires, Editorial Anteo, 1974, sobre todo en especial el Capítulo III.

Ahora bien, a efecto de complementar nuestro comentario, lo importante sería saber cuáles han sido las tradicionales formas de democracia directa y ver si de veras han sido sustituidas por la democracia representativa. Tradicionalmente han existido tres formas de democracia directa:

- a) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos con mandato imperativo, pero revocable
- b) el gobierno de asamblea, directo, y
- c) el referéndum.

De estas tres formas casi por lo general, la primera y la segunda, muy poco éxito han tenido para incorporarse a las Constituciones, excepto en la URSS⁶³ por lo que hace a la primera. No así la tercera que aun hoy en día existen algunas Constituciones que la consagran, como es el caso de Italia y Brasil, por citar dos países de distintos continentes, pero que es de escaso ejercicio.

Así, tenemos, que la segunda y la tercera no podrían por sí mismas sustituir a la democracia representativa, ya que no ofrecen ninguna alternativa concreta, pues la segunda sólo sería posible ejercitarla en porciones territoriales pequeñas y la tercera, ya lo apuntamos, porque su aplicación se reduce a casos excepcionales.

Con respecto a la primera, que hemos dejado a lo último intencionalmente, hay que subrayar que merced a la formación de los grandes partidos políticos que se organizan con sus normas de sufragio, en ocasiones dichas normas demasiado estrictas a los representantes que se eligen, la diferencia entre representación con mandato y sin mandato, se desvanece casi en su totalidad.

63) Antes de que cambiara a CEI.

La teoría del mandato es, precisamente, en torno a la cual gira el fundamento jurídico de la representación política.

De acuerdo con el maestro Berlín Valenzuela, a quien seguimos en gran parte en este punto, " las teorías en torno a los aspectos jurídicos de esta institución giran fundamentalmente alrededor del papel que desempeña el representante con relación al representado y si se trata de un mandato o una representación ; así como a los vínculos que entre ambos se establecen. El tema, por lo tanto presenta muchas dificultades para su tratamiento, porque algunos autores insisten en confundirla con la representación clásica del Derecho Privado y porque no puede hacerse abstracción de los factores políticos que se presentan en su análisis jurídico " ⁶⁴

Para dilucidar esta cuestión se han elaborado una serie de teorías que tratan de contribuir a la solución del mismo. " De entre esas diversas teorías⁶⁵, - destaca el teórico del Derecho electoral -, que se han elaborado sobre este particular, se encuentran especialmente las siguientes:

- 1.1 Teoría del mandato imperativo.
- 1.2 Teoría del mandato representativo.
- 1.3 Teoría de la representación libre.
- 1.4 Teoría de la representación virtual.
- 1.5 Teoría de los órganos de la representación.
- 1.6 Teoría de los representantes como órgano de la Nación.
- 1.7 Teoría de la investidura.

64) Cfr., Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 136.

65) Idem, p. 137.

1.1 Teoría del mandato imperativo.

Esta teoría tiene su origen en los principios de derecho privado cuyos antecedentes los encontramos en la edad media. En esa época los grupos sociales o, en su caso, las ciudades celebraban una especie de compromiso firmado en que los representantes otorgaban por escrito dicho compromiso como tales. Pero cuando más tarde se modifican algunas bases en la teoría para solo conferir al mandatario la representación de un grupo que lo designa, pero ya no de las ciudades, sujetándole con todos sus efectos a las instrucciones de su particular mandante. De esa manera es explicable que con la existencia de ese mandato se justifica únicamente si se admite la división de la soberanía entre los individuos miembros del cuerpo nacional.

Dentro del mandato imperativo puede admitirse la revocación de la carta-compromiso ya que de otra forma no podía garantizarse el cumplimiento de la obligación, por lo que, esta figura, se asemejaba al mandato instituido en el Derecho Privado puesto que revestía la forma de una relación contractual clásica. Así, pues, " el pueblo es el titular de la soberanía, que se encuentra dividida en partes proporcionales de acuerdo con la población, siendo transmitida a sus representantes por medio de un mandato concreto que podía ser revocado por los electores, cuando sus instrucciones fueran variadas o desatendidas en el ejercicio de la representación".⁶⁶ De ese modo, la relación compromisoria se pactaba entre electores determinados y sus representantes, cediendo aquellos ciertos poderes a éstos últimos.

66) Cfr., Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 138.

1.2 Teoría del mandato representativo.

Desde luego, al igual que la anterior, esta teoría también se sustenta en la hipótesis del mandato y como nota peculiar diremos que dicha teoría nació como consecuencia de una pugna con la del mandato imperativo.

La teoría del mandato representativo, que también adquiere el nombre de mandato libre, puede considerarse como una postura adversa a la anterior, pues de acuerdo con el principio de la representación política de que el mandatario, que en este caso sólo sería unipersonal, no representa a grupos o facciones aisladas, sino a la Nación en su totalidad, se infiere que cada uno de los integrantes del representante no está ligado (de allí su denominación como libre) a las indicaciones o prescripciones de los grupos o demarcaciones políticas que los han designado. De ello resulta, entonces, que siempre existirá una absoluta independencia del representante con respecto al representado y por consiguiente exención de responsabilidad jurídica. Además, aquí la designación tiene el carácter de irrevocable.

En esta teoría y a través del sufragio, el cuerpo electoral es el que en realidad designa a los miembros de los órganos estatales, delegándoles todo su poder. Por esta razón el mencionado cuerpo electoral aparece identificado con el concepto pueblo, depositario último de la soberanía.

Para algunas doctrinas existe la figura de un verdadero mandato pero para otras no, lo mismo para la teoría del mandato imperativo que para la del mandato representativo.

Pero lo que nosotros pensamos al respecto es que, independientemente de la efectividad de ambas teorías, según los países que las hayan adoptado, se antoja difícil encuadrar ante el derecho ciertas figuras que la Ciencia Política ha acuñado (volvemos a la cuestión terminológica), porque como bien dice Kelsen " Ahora se ha suprimido el mandato imperativo de las constituciones estamentarias y se introduce el libre mandato ; pero esta *contradictio in adjecto* - pues el concepto de mandato implica las ideas de vinculación e imperatividad - descubre clarísimamente la tendencia de atenerse, al menos en la terminología, a lo contrario de lo que es en realidad " 67

Mas en la práctica, y sobre todo cuando de alguna manera los fenómenos políticos requieren de cierta nomenclatura con la que se atisbe por lo menos un indicio de su esencia, como es el caso que se trata, de alguna forma debe intentarse darle la enmarcación jurídica, si bien no exacta, por lo menos aproximada.

1.3 Teoría de la representación.

De acuerdo con esta teoría la representación política es un hecho que no tiene fundamento o base en ningún mandato jurídico, esto porque el representante es totalmente libre, y esto debe entenderse en el sentido de que no está tutelado bajo ninguna voluntad extraña a la suya, obviamente.

67) Cfr., Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado* ; trad. de Luis Legaz Lacambra, ed. s/n., México, Editora Nacional, 1975, p. 402.

Bajo este criterio se da por supuesto que el fenómeno electivo no es una transmisión de facultades o de obligaciones, pues sus representados sólo tienen una relación extrajurídica con su representante. Aquí el procedimiento electivo sólo constituye el acto por el cual se reconoce la voluntad nacional, a través del representante.

1.4 Teoría de la representación virtual

Parece ser que bajo las supuestas de esta teoría se contemplan dos aspectos de la misma. Por una parte una representación real, que atañe a la nación y por otra parte, una virtual que atañe a la fracción del electorado de la circunscripción correspondiente, o determinada. El Dr. Berlín Valenzuela sostiene que a esta última, en México se le denominaría propiamente representación práctica o empírica, pues aduciendo diversas razones los diputados mexicanos parecen lucir más como gestores sociales de sus electores distritales que como representantes de la Nación, observando que la mayor preocupación de un diputado es permanecer en constante contacto con sus electores, identificado con sus problemas y necesidades y sirviendo de intermediario para la mayor solución de los mismos.⁶⁸

Bidart Campos al tratar el tema sobre la representación política, nos dice lo siguiente: "La teoría representativa esta integramente afectada de invalidez. Ninguno de sus supuestos resisten ser pasados por el Tamiz de la ciencia o de la comprobación empírica. Toda ella está levantada sobre ficciones. Es ficción considerar al pueblo como susceptible de representación, y como entidad unificada que confiere mandato; ficción es suponer que el Parlamento representa a la totalidad del pueblo; ficción que los actos de los representantes son actos del pueblo; ficción que el pueblo gobierna". "Ese pueblo sujeto de representación es el mismo pueblo gobernante y soberano". "Sin embargo, el pueblo, que no es nada más que una colectividad, carece de la unidad que se le atribuye". "El pueblo no tiene ni unidad jurídica ni individualidad institucional. Si nos extendiéramos en la teoría de las personas morales, desde el derecho romano a nuestros días, comprenderíamos que el pueblo no es un ser jurídico subsistente con independencia de los hombres que lo constituyen, ni un sujeto de derecho distinto de las personas físicas, como ocurre en la persona moral".

68) Cfr., Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 143.

Pues bien "-continúa Bidart Campos-, el vínculo representativo puede unir a una persona (representado) con varias (representantes); o viceversa; o a un grupo con una o varias personas ; o a un grupo con otro. Este vínculo ideal y jurídico permite imputar al representado los actos del representante, y da solución a numerosas necesidades en la vida de relación, entre ellas, las de los incapaces que deben actuar por representación. El orden de las conductas pide al orden ideal los esquemas de la representación, y de allí surge la figura civilista del mandato , y la publicista del órgano. Pero para que válidamente pueda trabarse el ligamen representativo se requiere cierta unidad en el representado, que lo haga susceptible de representación; se puede representar una pluralidad de personas físicas que manifiesten una voluntad común para un negocio determinado, o que tenga un interés solidario; pero no se puede representar la oposición de intereses de un conjunto de hombres con divergencias de opinión y sin unidad; se puede representar a una institución, a un ente implicado por la personalidad moral, a una persona jurídica; o sea, que la representación exige que el fin para el cual se otorga recubra a la pluralidad de una cierta unidad: representación para algo común, para un mismo fin".

"¿Quiénes -se pregunta el jurista argentino- son los representados en la doctrina democrática? La totalidad de los miembros del pueblo, o el pueblo mismo, donde no hay unidad. En la doctrina francesa la nación, que aunque investida supuestamente de personalidad, vimos ya que no la tiene ni la puede tener. Es decir que los representados constituyen una pluralidad no susceptible de la unidad indispensable para la representación".⁶⁹

Muy respetables, en nuestra opinión, son las palabras del estudioso del constitucionalismo sudamericano. Sin embargo, en nuestra modesta opinión, creemos que el autor citado omite un principio muy importante que bien pudiera intercalarse entre lo que significa la representación política y la unidad de los representados. Ese principio al que nos referimos es el de mayoría, por el cual se permite, en el ejercicio

69) Cfr., Bidart Campos, Germán J., *Doctrina del Estado Democrático* ; ed. s/n, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961, pp. 185 y ss.

democrático del sufragio, aproximarse con exactitud a la unidad del representado, condición *sine qua non*, de la existencia (por así decirlo) de los representantes y situación que más le preocupa a Bidart Campos. No es posible, ni material, ni jurídicamente, hablar de unidad en países del siglo XX cuya población exageradamente numerosa en su mayoría no es posible que se de la unidad de voluntad. Por el contrario, siempre habrá opiniones en contra de algo, ya sea de un proceso electoral o de una medida gubernativa. Es más creemos que es saludable a todas luces la disidencia, así sea en mínima escala, porque eso es lo que ha permitido la pluralidad de ideas que, siempre y en todas las épocas, resultan benéficas para un Estado que practique o quiera practicar la democracia. Precisamente la pluralidad de ideas es la que ha impedido que un Estado permanezca en un letargo dictatorial y al margen de todo cambio.

En todo caso orientándose por la mayoría es como se supone la mayor aproximación a la unidad, por lo que convendría preguntarse entonces ¿De qué otro modo un Estado moderno puede tomar decisiones que le atañen a la totalidad de sus miembros? nosotros pensamos que es únicamente a través de la representación política, pues a cambio de que, por el momento, no existe otra más sofisticada, hemos de aceptarla como el mejor procedimiento para expresar la voluntad del gobernado.

1.5 Teoría de los órganos de representación

Jellineck es el teórico que piensa que la naturaleza jurídica de la representación encuentra su fundamento a través del concepto del órgano. Sostiene que el pueblo debe ser concebido como un órgano del Estado y considerándolo de ese modo, no reviste importancia que pueda actuar mediata o inmediatamente (creación de un órgano secundario representativo). Si esta es la hipótesis entonces, se da el caso de que el órgano secundario (representativo) expresa la voluntad del órgano primario (pueblo) resultando que ambos órganos, formarán una unidad concebida jurídicamente.

Jellineck sostiene que si las cosas se ven de ese modo se comprende cabalmente el sentido jurídico del principio según el cual todo miembro de una Cámara es representante del pueblo en su unidad; lo cual quiere decir que es representante de un *Collegium* cuya voluntad es voluntad de un pueblo, y por consiguiente es considerado exclusivamente como colaborante de la formación de la voluntad de un pueblo, pero no de la voluntad de un grupo.⁷⁰

Resulta muy claro que las conclusiones a las que se puede llegar sobre esta teoría, son las mismas a las que podrían aplicarse al mandato representativo.

1.6 Teoría de los representantes como órgano de la Nación

Esta teoría es apoyada fundamentalmente por el jurista clásico francés Carré de Malberg,⁷¹ quien objeta la teoría del mandato. Con una postura original construye la teoría de los órganos adaptándole a una realidad francesa haciendo recaer la representación, precisamente, en los órganos de la Nación. Existe, con este pensador, una recuperación del Tamiz político al concepto complementándola con la afirmación de que los diputados constituyen o integran los órganos por medio de los cuales "la Nación es capaz de querer".

El propio pensador alemán propone sustituir el concepto de representación por el de órgano nacional u órgano del Estado, indistintamente.

70) Cfr., Jellinek, Georg, op. cit., p. 441.

71) Citado por Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 145.

1.7 Teoría de la investidura

La intención fundamental de esta teoría consiste en haber compaginado las naciones de representación técnica con las de representación política. Propiamente es un traslado de la teoría alemana a Francia, recibiendo un gran impulso y cuyo autor es Maurice Hauriou, quien al hablar de ella, sostiene: "Por intermediación del Derecho canónico y del Derecho corporativo, el concepto de función se transmite durante la Edad media al nuevo Derecho Público que se elabora, y en este Derecho Público moderno, la idea de la representación se vincula a la de la función pública que realiza". "Pero en el fondo, la representación del pueblo por el poder o la representación por la función, se refieren a la misma idea, porque la función no es más que la esfera de la competencia del poder".⁷²

Hauriou magnifica aquí, como característica principal la noción del poder cuya responsabilidad recae en el acerca de los vínculos entre gobernantes y gobernados, destacando que "el poder, creador del Derecho, tiene la virtud de hacer jurídica esta representación".

Los efectos de investidura en esta teoría, se reflejan en el hecho de que el representante actúa en calidad de órgano, situación esta que no la priva de autonomía, y de esa manera su acción resulta legítima.

Finalmente, debemos hacer la consideración de que, con las ideas de Carré de Malberg y de Hauriou, es muy posible que se pueda comprender de mejor manera la naturaleza jurídica de la representación política.

72) Citado por Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., pp. 145-146.

2. La representación y el parlamento

La institución del Parlamento surge como órgano depositario jurídicamente de los representantes políticos que encarnan la voluntad popular. Voluntad popular que se enmarca dentro del proceso de la representación política que, como ya se sabe, el pueblo delega en sus representantes todo un cúmulo de facultades de decisión que, se supone, serán ejercidas en su nombre. De ese modo, la voluntad del pueblo responsabiliza al gobierno por las funciones que realiza, en cumplimiento de lo establecido por el mandato y por las prescripciones que de manera expresa le autorizan las normas jurídicas.

Pero todo este procedimiento que bien puede ser distinto en cada país, no hace más que establecer una especie de vínculo entre quienes expresan su voluntad y entre quienes resultan depositarios de ella, con lo cual se instituye a los depositarios como autoridades o gobernantes que son los que detentan el poder por mandato popular. Como punto central de esta acción surge el sufragio , que es alrededor del cual se mueve toda esta relación entre gobernantes y gobernados.

Ahora bien, con el propósito de proseguir en esta secuencia, en que la representación política constituye el proceso de expresión de voluntad más moderno de las democracias actuales, nos interesa dejar bien claro que en nuestra opinión es, sólo, por medio de la representación política como mejor puede establecerse el lazo de unión entre quienes eligen y entre quienes son elegidos, pues dicho procedimiento es el presupuesto fundamental que garantiza a los modernos Estados conseguir la democracia y vivir en un Estado de Derecho.

Quizá esa sea la razón por la cual muchos pensadores o tratadistas de derecho se inquietan por buscar, o mejor dicho, encontrarle a este fenómeno una fundamentación jurídica que justifique su vigencia y

ejercicio. Y como todo fenómeno político que surge de pronto imponiéndole a la realidad, puede ser que posea su propia esencia jurídica sui generis, sin que haya que equiparle o enclaustrarla al área jurídica que no le pertenece.

Por de pronto, lo más importante es analizar cuales han sido las ventajas que dicho sistema ha traído, tanto a los gobernados como a los gobernantes, y percatarse, si como resultado de su ejercicio, los órganos depositarios, con los cuales se relaciona la representación política, han funcionado en lo que a ellos corresponde. De ello, precisamente, trataremos en este punto en el que veremos la relación que existe entre uno de esos órganos, el Parlamento, con la representación política.

Hay que recapitular en el sentido de que el Estado moderno, consiguió una serie de cambios radicales en las sociedades establecidas. En efecto, lo anterior motivó que se pasara del sufragio restringido al universal; del voto calificado al voto igual; de las elecciones indirectas a la elección directa y del voto público al voto libre tanto a estos movimientos el sentir ciudadano no podía ser de otro modo ¿Quién podía querer olvidar las elecciones, que presentaban buena opción para la participación en la designación de sus autoridades?.

Este pluralismo ha traído aparejadas una serie de inquietudes y embates, en las que se observa constantemente presiones de grupos que están ligados a intereses poderosos. Estas facciones, cuya actividad siempre es constante, requieren que se les ponga atención y que se les escuche, porque lo que en realidad reclaman es, muchas veces, espacios en donde tengan o en donde sean representados.

Muchas veces por la presión se han reconocido legítimamente los intereses de estos sectores, diríamos la mayoría de las veces, y de lo que se ha tratado es de armonizarlos. Para ello en la mayor parte se exigen algunas comisiones, algunos consejos, etc., que no siempre representan los intereses de los mencionados grupos. Es decir, se crean exprofeso organismos que, en cierto modo, pueden controlar el problema, aunque esto depende del poder que tengan más que la representación.

Nuestra opinión es que este tipo de situaciones, que están estrechamente ligadas con la representación, deberían canalizarse hacia otra dirección. Nuestra tesis es que si existe un órgano que, inclusive, es un órgano de debate como el parlamento, pues sería el espacio natural, no sólo para dialogar con los representados, sino que también es el órgano *ad hoc* para intentar armonizar los conflictos que puedan existir en una sociedad.

No creemos exagerar, cuando decimos que una función del Parlamento, consiste en transformar en normas jurídicas, aquellas situaciones que muchas veces en la política se presentan con tensiones sociales. Entonces, el Parlamento debe captar esos problemas de manera que armonice la convivencia política. Todo ello, trae como consecuencia que estos asuntos se encuentren estrechamente relacionados con la representación y es así como emergen las ideas, las tesis, que condicionan la organización de una democracia participativa.

La democracia participativa supone un libre acceso del pueblo en la toma de decisiones, condición indispensable para la vida de representación y de democracia.

"La democracia participativa no se contrapone a la democracia formal ni a la democracia representativa. Toda democracia es formal, es decir implica normas y reglas para contener, delimitar y organizar la actividad política y la convivencia social, y toda democracia en las sociedades modernas y complejas, implica el ejercicio de la soberanía a través de representantes".⁷³

Si consideramos que la representación se encuentra estrechamente vinculada con el Derecho Parlamentario, no tenemos más que pensar que en el seno del Parlamento es imprescindible ejercer la función de dialogar constantemente con los gobernados, para que de ese modo, tanto las mayorías como las minorías, puedan conciliar sus pugnas hacia el interés general.

73) Cfr., Alvarez Natale, Hugo E., "*La Representación Política*"; en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*; 1ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1987, p. 167.

Esta participación en las decisiones, deben incluir también la participación en el sufragio como soporte de la vida política, pues como acertadamente afirma Adolfo Posada: "Ante el aspecto inorgánico que a primera vista ofrece el sufragio, sobre todo el llamado universal, cuando se consagra prácticamente, por la fuerza misma de las cosas como la base capital de la vida política, se ha tendido por algunos a procurarle cierta organización y una fuerza menos violenta y más reflexiva y social, mediante una conveniente y calculada distribución de la función electoral por los grupos que en la sociedad existen, en virtud de la acción del espíritu corporativo de clase o del interés que atrae a los individuos, obligándoles a formar esos grupos o colectividades más o menos permanentes".⁷⁴

Estamos ante una sociedad que nos puede rebasar, que no espera solución a sus problemas dentro de la misma sociedad, por eso se reúne y se coliga, pero aun sigue con vitalidad la intención de ejercer el sufragio. Desde luego que también aquí es necesario que se precise, cuáles son las medidas o decisiones políticas con las que cuenta el Parlamento con respecto a sus representados, puesto que este debe considerarse como el más fiel depositario de sus intereses.

Por otra parte, es muy importante tomar en cuenta que la representación política llega hasta donde empieza el sufragio, claro, desde el punto de vista electoral, por lo que es costumbre política, sobre todo en México, que los representantes se alejen y se desentiendan de los electores, sintiéndose que son más funcionarios que representantes como en realidad lo son. Sólo que es necesario que, para efectos de un régimen democrático, el representante esté más en contacto con sus electores y se sienta menos funcionario, pues como afirma Laski "Un Parlamento no es una selección de expertos distinguidos; si lo fuera, no podría hacer ni siquiera lo que hoy hace..." "...Una asamblea legislativa no es una selección de especialistas ni un cuerpo de estadistas. No es más que un conjunto de hombres corrientes que van ahora por este camino, mañana por aquel, en virtud del impulso de la opinión pública."⁷⁵ Entonces, es conveniente que esa libertad absoluta con

74) Cfr., Posada, Adolfo, *El Sufragio*; ed. s/n, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler-Editores, s/t, pp. 169-170.

75) Cfr., Laski, Harold J., *La Crisis de la Democracia*; trad. de Armando Bazan, 1ª ed., Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1946, p. 65.

la que se manejan los representantes no de pauta a que la soberanía nacional se convierta en soberanía de las asambleas, porque cuando se crea una situación de alejamiento entre representados y representantes se corre el riesgo de considerar que ambos son aspectos independientes y el hombre del pueblo pierde credibilidad, el Parlamento viene a menos y el prestigio de la democracia decae.

Para que exista un gobierno más eficiente, debe haber, necesariamente una democracia más representativa. Un régimen democrático auténticamente representativo, debe buscar el punto de equilibrio, atendiendo a la calidad y a la cantidad, es decir, a la representatividad y representación.

¿Como podemos introducir los elementos cualitativos y cuantitativos? solamente hay un mecanismo, que es la vía electoral, ya que la verdadera fundamentación de un gobierno democrático son las elecciones.

Se debería establecer un mecanismo constitucional, para que los representantes rindieran cuentas a sus electores, de esta forma los ciudadanos podrían avalar o rechazar el desempeño político de sus representados. Por lo que considero que no se le debe poner límite a la reelección en el segundo período, lo que permitiría en el caso de México la carrera parlamentaria o legislativa, dándole con esto al Congreso una mayor autonomía e independencia del poder ejecutivo.

Es cierto que la representación política, presupone un interés público o nacional, esto lo vemos cuando en un parlamento ó congreso la dirigencia de los partidos políticos ahí representados llegan a consensos cupulares para impulsar alguna reforma constitucional ⁷⁵ ya que una vez logrado el consenso entre los dirigentes de los partidos políticos, sus representantes tuvieron que aprobar dichas reformas.

75) Como sucedió en México en julio y agosto de 1996, cuando los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PT llegaron a un acuerdo para reformar la Constitución Política y la Ley Electoral.

En una sociedad actual como la nuestra, empujada por grupos de presión e intereses fuertes, se requiere una buena capacidad por parte del gobierno para formar coaliciones sólidas y que agrupen esos intereses. En este punto los Partidos Políticos tienen un papel relevante pues actúan como intermediarios en el encauzamiento de intereses y, en cierto modo, son los que también pueden darle prestigio y hacer que luzca la actuación del Parlamento.

3. La representatividad y su relación con el Derecho Parlamentario

El distinguido constitucionalista italiano Andrea Manzella sostiene que estudiar el Parlamento olvidándose del sistema de partidos existentes, sería un error.⁷⁶ Ciertamente, creemos que esta afirmación es válida para cualquier país, sobre todo los que rijan por un bi o pluripartidismo, pues no podríamos tener una visión de conjunto de una Asamblea, sin tomar en cuenta el rol que jugaron los partidos "antes, durante y después"⁷⁷ de las elecciones.

Pero además, existe una razón más, que no porque la mencionemos en segundo término desmerece en importancia: tan importante es el papel que juegan los partidos en las elecciones para la representación, que de ello depende qué clase de representatividad se tenga en el Parlamento, situación ésta que nos aportará una nota más de interés al Derecho Parlamentario.

En términos generales, podemos decir que consideramos a la representatividad como aquel procedimiento mediante el cual, podemos saber la correspondencia que un representante guarda la razón con la condición de las personas que la eligieron. Aparentemente este fenómeno podría parecer de poca importancia para el Derecho Parlamentario, sin embargo, esto no es así, y la razón es que depende en gran parte el tipo de representantes que integren el Parlamento, para que este pueda ser calificado de un modo o de otro, es decir, un Parlamento débil, un Parlamento fuerte, etc., razón más que suficiente para esperar una actuación o aportación brillante o mala, al Derecho Parlamentario.

Dentro de la ciencia parlamentaria bien puede pensarse que un miembro del Parlamento es representativo porque quienes lo eligieron tienden a hacerlo con su misma índole, o bien porque exista una

76) Cfr., Manzella Andrea, *El Parlamento*; trad. del IIL, 1ª ed., México, IIL, 1987, p. 9.

77) Ibidem.

identificación e intereses con el grupo elector. Con respecto a este criterio, en algunas democracias parlamentarias se han elaborado estudios para comprobar que tan cierto hay de esto, y esos estudios han arrojado el resultado en el sentido de que, de un número determinado de legisladores, el 60% fue seleccionado para integrar el Parlamento, en virtud del interés político de conveniencias que para el sector significaba el hacerlo representante, luego otro 30% lo había seleccionado por que consideraba que el candidato tenía una identificación ideológica con el grupo elector, es decir, era "gente de ellos", comprometido con ellos.

Finalmente, el resto del 10%, había escogido al candidato porque consideraba que el perfil reunido por él, era una garantía para el enriquecimiento legislativo del Parlamento, es decir, consideraba que el elegido debía ir al Parlamento porque intervendría decididamente en las decisiones legislativas que, según pensaban, les incumbía directamente a su comunidad.

Hay que hacer la aclaración que este tipo de indicadores no son totalmente exactos, sino aproximados ya que están inspirados en un standart de democracias con regímenes Parlamentarios occidentales, por una parte, y por la otra están sujetos a variaciones como nacionalidad, vecindad, carisma, etc. Sin embargo, de alguna manera son útiles para saber, por lo menos, qué clase de representantes parlamentarios integran el poder legislativo y qué perspectivas hay para el derecho Parlamentario.

Pero contemplando la situación desde un punto de vista práctico hay que admitir que la representatividad parlamentaria tiene su explicación casi en un sentido individual. Esto es, la mayoría de los representantes son seleccionados en razón de la amistad con quienes de alguna manera detectan el poder en el primer plano político, sobre todo en países subdesarrollados en los que para elección median las relaciones personales. Escapan un poco a esta regla, países que, como Estados Unidos permite la reelección continua de la primera cámara al igual que Inglaterra en que los Lores son seleccionados en razón de sus méritos a la Corona.

No obstante, lo dicho para los países subdesarrollados no debe considerarse como una situación desventajosa. Hay que admitir que de alguna forma las funciones de la política requieren o precisan, en una gran parte, de fuertes o sólidas relaciones para escalar los puestos públicos al igual que las representaciones. Lo que importe es que en el Parlamento cumplan y se comprometan con su función y que traten de llevarla a cabo con la mayor eficacia. En ese sentido estamos de acuerdo con Laski⁷⁸ porque no se requiere tanto el talento, como la disposición para hacer las cosas.

La mayoría de los ordenamientos jurídicos imponen los requisitos de nacionalidad y de vecindad, supuestos que son observados por los electores, no tanto por el convencimiento de que así deba ser o porque lo preescribe la ley, sino por la tradición. con todo ello, aun el impacto de la nacionalidad es más pronunciado que cualquier otro.

Lo anterior puede observarse claramente en países, que por razones de etnia convergen varias nacionalidades. Así, por ejemplo, en Suiza, es ya tradicional que se elija para los cantones de lengua francesa a los franceses, los italianos a los suyos y los de idioma alemán lo hacen con los germanos.⁷⁹ quizá en estos casos la representatividad parlamentaria esté mas comprometida con los electores, si no por preparación por méritos, pues, no por algo Suiza es hoy por hoy una de las democracias más estables. Esto ha dado origen a que en algunos países, se este contemplando la posibilidad de una representación separada por grupos de raza distintos.

La situación se torna más compleja en los casos de países como la India,⁸⁰ en cuyos ciudadanos aun está muy arraigado el

78) op. cit. p. 68.

79) Cfr., Sigg, Oswald, *Las Instituciones políticas de Suiza*; trad. de N. Gimelfarb, C.G. Petersen, A. Alvarez, 1^ª ed., Zurich, Edición Proletaria, 1983, pp. 18 y ss.

80) Cfr., Seervai, H.M., *El Federalismo en la India*; trad. de Lucio Cabrera Acevedo, 1^ª ed., México, IJ-UNAM, 1976, pp.49 y ss.

sentimiento religioso. Pero de alguna manera en mucho dependerá de cómo esté estructurado también el sistema electoral.

En países que cuentan con una alta tecnología como los Estados Unidos, los medios masivos de comunicación juegan un papel importante, sobre todo la televisión,⁸¹ en los que se explota "La imagen" de los candidatos atendiendo a su personalidad.

Pero lo que si vale la pena subrayar es que las asambleas parlamentarias se han convertido en el centro del moderno gobierno representativo, lo que garantiza que haya todavía trecho para el Derecho Parlamentario aunque su función primordial no radica tanto en la elaboración de las leyes, sino que su atención se concentra a otras tareas a veces más ejecutivas.

El Parlamento tiene hoy otra función que en nuestra opinión es quizá la más importante, y es la que consiste en un organismo mediador o conector entre el gobierno y los diversos grupos sociales que exponen sus intereses, protagonizando así un papel equilibrador entre intereses o pretensiones opuestas.

Por ello mismo, la estructura del Parlamento se vuelve importante a través de la representatividad y para el funcionamiento interno de esos grupos, pues su composición social y política se vuelve determinante para ello.

En fin, la eficacia de la representatividad de las Asambleas parlamentarias en mucho dependerá , en última instancia, del reconocimiento que de ellos haga la nación.

81) Aunque este medio de comunicación lo utilizan los Estados Unidos para la elección del Presidente, por su condición de Leadership para la nación, no impide que, en menor escala, lo hagan con los representantes legislativos. En el primer caso fué notorio el triunfo del presidente Kennedy sobre Richard Nixon, y en el segundo caso pueden citarse las reelecciones que realizan los senadores y la última elección presidencial en la que Bill Clinton ganó por amplio margen al presidente Bush, evitando su reelección, merced a la imagen y programas de gobierno que el candidato demócrata presentó en los tres debates televisivos.

4. La representación política y el Estado de Derecho

Hemos afirmado,⁸² que el movimiento liberal-burgues que se gestó en las instituciones políticas a principios del siglo XIX, se inician los Estados que optan por un cambio de su forma de gobierno transformándose en electivos. Con ello se inaugura propiamente la moderna etapa del constitucionalismo que es el sistema de representación. En efecto, el sistema de representación viene a incorporarse de lleno para enraizar con profundidad en los regímenes de marcada tendencia partidista y con una sólida democracia constitucional.

Y es que conceptualmente una democracia presupone la existencia de la libertad política, pues sin esta no puede haber soberanía popular ni representación del pueblo ni gobierno representativo, como tampoco podría haber igualdad de condiciones y de participación política en un sistema de democracia social.

Pero la sociedad civil moderna se ha desarrollado en forma dinámica y vertiginosa, el crecimiento de la población se ha dado en forma desmesurada y las necesidades que cada día tiene que resolver el Estado se han multiplicado considerablemente corriendo el riesgo de que la democracia pueda resultar ingobernable. A tal idea es necesario crear conciencia de que el Estado no puede vivir sin una sociedad, pero para que esta sociedad persista en la consecución de sus objetivos necesita y requiere del orden, es decir, de un poder jurídico que regule su función, y este orden regulador de la sociedad abarca al Estado mismo en su papel de estructurador de la sociedad. La sociedad es un ente de desarrollo constante de comportamientos y actividades diferentes; también de ideas, valores y objetivos diferentes que al cruzarse entre sí, ocasionan conflictos que pueden poner en desastabilidad la estructura del Estado. Y a éste corresponde que esos antagonismos se canalicen por la vía del orden y del Derecho.

Por esa razón, sí el Estado debe asumir el papel de ordenador de la sociedad, pues uno de los instrumentos fundamentales de los que se vale el Estado para instaurar ese orden es su sistema normativo,

82) Supra, p. 54.

en especial el Derecho, entendido como la serie de normas, reglas y sanciones tendientes al ordenamiento de la sociedad, ordenamiento al que el propio Estado deberá someterse bajo el principio de legalidad para que se pueda hablar de un Estado de Derecho.

Así pues , desde el punto de vista político el derecho es un elemento de orden para la sociedad, y aquí no nos estamos refiriendo a tal o cual tipo de derecho, sino al derecho como sistema, como cuadratura de regulación de la conducta de la sociedad, es decir, como un sistema de normas para preservar un orden. Es por demás afirmar que, como todos sabemos existen distintos sistemas de derecho, pero lo que todos ellos tienen en común es esta función de orden político. En estos términos es necesario entender que el derecho nunca es ajeno a la política y que distintos principios y sistemas jurídicos procuran distintos tipos de orden político.

Pero para que la representación política tenga plena vigencia y eficacia debe operar cabalmente en un Estado de Derecho, en el que toda actividad del Estado esté sometida a la ley, pues la representación política, para estos efectos, concierne a una actividad estatal en el que la sociedad civil es copartícipe de las decisiones políticas dentro de una democracia constitucional.

Cuando Fischback habla del Estado moderno acota que esta se caracteriza "porque toda la actividad del Estado, incluso la administrativa, está sometida a la ley. Todos los ataques a los derechos , especialmente a la libertad de los ciudadanos, precisan, por consiguiente, un fundamento legal. Esta norma se halla en parte expresada en las normas constitucionales, y en parte aparece de modo tácito como parte integrante de éstas".⁸³

La política y el Estado se encuentran estrechamente vinculados en la realidad. No es sólo el Estado el que genera el poder político, sino también los grupos políticos, cuya función en sí puede conceptuarse como tal, dado el contexto en que se desenvuelve. De esa manera es lógico pensar que no todo poder que actúa políticamente es un

83) Cfr., Fischback, O.G., op. cit., p. 44.

poder estatal; pero todo poder político aspira a ser tal según su función de sentido; es decir, que todo poder político aspira a organizar y a actuar la cooperación social territorial, según sus intereses.

Pero este objetivo solo lo pueda alcanzar un poder político si se transforma en poder estatal, pues el poder del estado se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido y organizado por el Estado.

Dado que el Estado representa la unidad de organización política más fuerte, precisa practicar toda actividad política en virtud de su inmanente función de sentido social. De acuerdo con esto uno puede decir que la política es en realidad la que transforma las tendencias sociales en formas jurídicas.

Pensamos que constituye una realidad política de primera importancia el que la organización democrática del Estado de Derecho, con su división de poderes y garantía de los derechos fundamentales, límite eficazmente el poder político de las fuerzas de presión, mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo una suma de libertades, es decir, de poder social y político.

El ilustre teórico del Estado Hermann Heller expresaba en las primeras décadas de este siglo: "El moderno Estado de Derecho representa la magna tentativa de asegurar una continuidad normativa, histórica y sistemática, por medio de un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales, por la concesión de recursos en dos o más instancia y por la precisa determinación de las responsabilidades".⁸⁴

En general, un Estado de Derecho es todo aquel que funda su imperio político en un sistema jurídico.⁸⁵ Pero si ampliamos el concepto podemos decir que actualmente debe entenderse como tal, el Estado de que hoy surge o se da como consecuencia de los desarrollos

84) Cfr., Heller, Herman, *op. cit.*, p. 287.

85) Cfr., Strasser, Carlos, *Teoría del Estado*; 1a ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986, p. 32.

democráticos y liberales contemporáneos, que desde luego se fundamente en un sistema de normas jurídicas que hoy en día conducen a la legalidad.

Este Estado de Derecho otorga y reconoce los derechos políticos, los derechos civiles, pero sobre todo , los derechos humanos de todos los gobernados, sin distinción de ninguna clase. En consecuencia, significa "Estado del Derecho", o el derecho como dueño y señor del Estado ; un derecho conforme a las ideas modernas de la legalidad.

Capítulo IV

Los Partidos Políticos

1.- Antecedentes de los Partidos Políticos, 2.- Naturaleza jurídica de los Partidos Políticos, 3.- Los Partidos Políticos y la democracia, 4.- Sistemas de Partido, 4.1 Unipartidismo o sistema de partido único, 4.2 Bipartidismo o sistema de dos partidos , 4.3 Pluripartidismo o sistema de varios partidos, 4.4 Partido dominante, también llamado hegemónico, 5.- Importancia de los Partidos Políticos en el Derecho Parlamentario.

1. Antecedentes de los Partidos Políticos

Ha quedado claro que toda organización requiere de una autoridad y todo ejercicio de poder está sujeto a la ley; los que actualizan las actividades de poder, es decir, los que la practican, han de disponer siempre de una mínima suma de libertad de decisión y con ello, de poder que puede estar limitado dentro del ejercicio de la democracia constitucional.

Esto es susceptible de aplicarlo, tanto al poder del Estado como a la estructura de poder de los partidos políticos que organizan en la democracia las exteriorizaciones de voluntad de los electores. Al estudio de los Partidos Políticos, como pieza clave del ejercicio de la democracia, de la representación política y del Derecho Parlamentario, está dedicado el presente capítulo. Comencemos por sus antecedentes.

En realidad el origen de los Partidos Políticos data de tiempos no muy remotos, pero acaso los primeros antecedentes se remiten al siglo XVII, cuando en la Gran Bretaña se acababa de reunir el Parlamento largo con el que surgieron dos grandes núcleos políticos y que a partir de aquel instante ocuparían en forma alternativa el gobierno británico. Lo cierto es que desde ese momento hasta finales del siglo pasado, la Ciencia Política no se había ocupado de ellos. Es más, el sistema de Partidos Políticos también fue dejado de la mano del Derecho Constitucional, y es apenas en las primeras décadas de este siglo cuando esta rama jurídica volvió sus ojos hacia él.

En realidad lo que sucedió fue que en la antigüedad proliferaron una serie de facciones que dividían las Repúblicas, al igual que una especie de clanes que se agrupan en torno a un grupo en Italia, a los cuales se les atribuyó el calificativo de Partidos.

También se les llamó así a los clubes, que eran lugares donde se reunían diputados de las asambleas revolucionarias, o bien a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías

constitucionales y, de igual modo, a las vastas organizaciones populares que enmarcaron la opinión pública en algunas democracias.

En verdad que la existencia de los Partidos Políticos, como tales datan de apenas un siglo para acá. Así que "los conocimientos más o menos fundados que podemos tener en la historia, nos señalan que los Partidos Políticos no existieron desde siempre, sino que por el contrario, son fenómenos sociales relativamente modernos. Si buscásemos una información que nos precisara y confirmase una creencia nuestra, nos encontraríamos con que se nos dice de una manera contundente que de hecho los verdaderos partidos políticos datan apenas de un siglo. Había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones llamadas de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos".⁸⁶

Para explicar el origen de los Partidos Políticos, Pantoja Morán habla de que se ha distinguido tres tipos de teorías al respecto:

- a) Teorías llamadas "institucionales", por basarse en la interrelación entre los primeros parlamentos y la emergencia de los partidos;
- b) Teorías "de situación histórica", que buscan este origen en las crisis históricas, o en las tareas que los sistemas han encarado en el momento en que los partidos se desarrollan, y
- c) Teorías "desarrollistas", que relacionan a los Partidos con amplios procesos de modernización.⁸⁷

Jesús Anlen nos dice que el origen de los Partidos data aproximadamente desde hace un siglo. Hasta 1850, casi en ningún país eran

86 Cfr., Navarro, Ernesto, "Ponencia"; en *Los Partidos Políticos y la Integración Europea* ; folleto N° 3, México, Asociación Europeísta de México, 1967, p.12

87 Cfr., Pantoja Morán, David, "La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al Derecho Positivo", en *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos* ., 1ª ed., México, UNAM, 1975, p. 49.

conocidos; había asociaciones, tendencias de opiniones, grupos, pero no partidos políticos. La vecindad geográfica y la voluntad de defensa -prosigue Anlen -son factores esenciales en la formación de grupos parlamentarios. Así, los diputados de las provincias a los Estados Generales en la Asamblea Constituyente Francesa en 1789, se reunían por regiones para salvaguardar sus intereses locales. Cuando la Asamblea Nacional fue trasladada de Versalles a París, los diputados de las provincias alquilaron el refectorio del convento de los monjes jacobinos. Originalmente este organismo se llamaba Club Bretón, pero ese nombre no correspondía ya a la realidad, pues pertenecían a él diputados no solo de Bretaña sino de otras provincias y se trataban cuestiones generales.⁸⁸

Jean Charlot⁸⁹ al tratar de dar una definición de partido político nos dice que: "deben excluirse, las baderías, clubs, y comités de notables que son de alguna manera los antepasados de los partidos políticos modernos en la mayor parte de los países de occidente". El expresa que por partido político no debemos entender una vaga reunión de notables que mantienen relaciones intermitentes y limitadas con las personalidades locales y que una definición de partido político debe tener los siguientes elementos:

- 1.- Una organización durable, es decir, una organización cuya esperanza de vida política sea superior a sus dirigentes.
- 2.-Una organización local bien establecida y aparentemente durable, manteniendo relaciones regulares y variadas con el escalón nacional.
- 3.- La voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de la organización de tomar y ejercer el poder solos o con otros, y no simplemente de influir en el poder.
- 4.- El cuidado finalmente, de buscar un sostén popular a través de las elecciones o de cualquier otra manera.

88) Cfr. Anlen, Jesús, *Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México*; 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1974, p. 11

89) Charlot Jean; *Los Partidos Políticos*; trad. Montserrat Baras; Colección Beta; Barcelona 1971 pp. 23 y 24

Por último, Duverger opina que, además del origen que hemos anotado, los Partidos Políticos tienen un origen electoral y parlamentario, pues el mecanismo de esta génesis se da por la creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación entre estos dos elementos.⁹⁰

Con todo ello somos de la opinión de que, por muy respetables que sean los autores que hemos citado, en realidad creemos que no se puede dar un origen exacto, al menos en forma general, del origen de los Partidos Políticos ya que cada país presenta sus propios fenómenos y su propia historia. Por otra parte, ningún club ni ningún comité de los que se menciona tenía las características estructurales que hoy se exigen en la constitución de un partido, por lo tanto, salvo en Inglaterra y en Estados Unidos, es difícil precisar que haya habido asociaciones con las características de un Partido.

90) Cfr. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*; trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 4ª ed., México, FCE, 1972, p. 14.

2. Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos

Durante el inicio de su vida política y durante algún tiempo, los Partidos Políticos se desarrollaron al margen de una legislación propia así como de las legislaciones constitucionales. No es sino hasta los últimos tiempos cuando se empieza a observar una marcada intención tendiente a su incorporación en el régimen jurídico.

Lo anterior tiene una causa, más que jurídica, propiamente de tipo político. Durante el tiempo en que brotaron y emergieron a la vida pública la sociedad no los veía con simpatía y se les anatematizaba, por lo que dichas asociaciones no funcionaban con toda libertad. Luego cuando ya lo pudieron hacer se encontraron con que pasaban a ser instrumentos claves para la vida democrática pero sin ninguna base jurídica. Entonces, se les recriminaron sus actos y la sociedad los observó como unos advenedizos de los asuntos públicos, marginándolos y menospreciándolos.

Lo que sucedía es que los partidos políticos habían surgido como producto de la evolución de la sociedad, más que de un acto jurídico y sus actividades se veían desprovistas de un respaldo de legalidad ante cualquier situación.

Con la llegada de la democratización y constitucionalización de los modernos Estados de Derecho, se hicieron los primeros intentos para incluir la actividad de los Partidos dentro de sus normas de las legislaciones, fundamentalmente en algunas Constituciones, en el entendido que dicho movimiento, trataba de recoger legalmente, todas las instituciones políticas que actuaban y tenían papel importante dentro de la sociedad civil. Parece ser que esta tendencia surgió después de la Segunda Guerra Mundial, cuya experiencia condicionó a los países a la reglamentación de las instituciones de la vida comunitaria.

Sin embargo, algunas Constituciones europeas habían reglamentado, antes de este conflicto bélico, escasamente algunas disposiciones sobre los Partidos Políticos.

Desde el punto de vista de la legalización, por así decirlo, de los Partidos Políticos, se pueden observar varios momentos por los cuales han pasado hasta llegar a tomarlos en cuenta las legislaciones.

En principio, pues, fueron ignoradas, dadas las condiciones de la sociedad que se desenvolvía bajo un Estado Gendarme que se concretaba a la guarda del orden bajo los principios del individualismo. Aquí, los Partidos Políticos no se habían organizado ni mucho menos desarrollado, pues la época no estaba preparada para el avance de la democracia.

Luego viene otra etapa que, como ya mencionamos, al Partido Político se le veía con desconfianza y sus actividades no tenían el respaldo político suficiente, ni jurídico. Lo que dificultaba su movimiento y en muchos casos eran cuestionadas legalmente dichas actividades.

Finalmente viene la etapa del constitucionalismo y con ella la oportunidad para que las instituciones políticas que participan en la Democracia, se encuadren en forma explícita y con ello, se les considere como pieza importante en el rol electoral que habrán de desempeñar.

En efecto, una vez que el régimen constitucional se percató de este papel de los Partidos y que estos impusieron su presencia en el campo de la realidad política, el Estado tuvo que reconocer virtualmente su existencia y se les reconoció jurídicamente. Así sucedió en Inglaterra, Alemania e Italia, principalmente.

No sólo ello, sino que junto con el movimiento constitucional hizo su debut la representación política, como ya quedó sentado,⁹¹ así que con la adopción de este sistema democrático se favoreció la presencia de los Partidos, siendo en Europa en donde se incrementó el reconocimiento legal de los grupos parlamentarios.

91) Supra, p. 82

En el caso del continente Europeo se estableció un doble reconocimiento porque, por un lado, las Constituciones y las leyes electorales se ocuparon de los citados Partidos también, por el otro, lo hicieron los reglamentos internos que regían el funcionamiento interno de aquellas Cámaras atribuyéndoles la calidad de órganos de las mismas Asambleas, al encargarles o encomendarles la tarea de designar en forma proporcional a su forma numérica, representantes de todas las comisiones constituidas por las Cámaras. Es justo admitir, y de allí se inicia esa relación de los Partidos Políticos con el Derecho Parlamentario, que fue merced a ese reconocimiento por parte de los grupos parlamentarios que se consagró el reconocimiento legal indirecto de los Partidos Políticos⁹²

En Francia este reconocimiento de los grupos parlamentarios lo hizo a principios de siglo y oficialmente por la Asamblea Nacional, cuando se les encomendó nombrar a los miembros de las grandes comisiones permanentes de ese cuerpo, bajo reserva de la sanción definitiva de la Cámara en sesión pública. Más tarde, y aunque la Constitución continuaba desconociendo la reglamentación de los Partidos, consagró algunos artículos a los grupos parlamentarios.

Otro de los procedimientos por los cuales son reconocidos los partidos políticos de una manera directa, es en la reglamentación de las campañas electorales.

El jurista italiano Biscaretti di Ruffía ha señalado algunos procedimientos de la constitucionalización de los Partidos. Dice el Profesor de la Universidad de Pavia que hay tres etapas de control:

- a) Control externo o negativo
- b) Control ideológico o programático, y

92) Puede calificarse de "indirecto" cuando no es directamente por la Constitución.

c) Un control estructural y de funcionamiento interno

En un primer período-agrega- efectivamente, el Estado se preocupó sólo del aspecto externo de la organización de los Partidos, reglamentándolo negativamente desde fuera, para que su actividad no chocase con el orden constituido; sin embargo, en un segundo momento, ya no se contentó con una vigilancia puramente extrínseca y se pasó a examinar el contenido de su programa político para asegurarse que no contrastase con los principios políticos informadores de la forma típica elegida por el Estado; en fin, en una última fase, se ha comprobado, además, que también la estructura y el funcionamiento interno de los partidos se inspirasen en aquellos principios democráticos en los cuales se informaba toda la organización estatal⁹³

Algunos tratadistas sudamericanos como Vanossi han aportado ideas sobre el tema que venimos tratando. De esa manera, dicho autor afirma que en la era del mundo actual en que se vive la época de la "partidocracia", el legislador debe adoptar dos actitudes. Por una parte una posición maximalista (sic) que, regulando al máximo el funcionamiento de los partidos, convierta a la democracia en una democracia de partidos. Por otra parte, una posición minimalista (sic) que, sin pretender hacer la democracia de los partidos pero sí entre partidos, regule lo menos posible su funcionamiento⁹⁴

Independientemente de esta opinión que nos parece con visos de toda seriedad, no nos sumamos a ella porque nos parece demasiado radical. Pensamos que en cuestiones de constitucionalización, sobre todo de instituciones políticas el legislador debe ser muy cuidadoso pues muchas se corre el riesgo de caer en los extremos, como tal propone Vanossi.

Creemos que esta opinión no debe ser tomada en sentido general, pues cada país tendrá que ponderar su situación democrática y su realidad histórica y política. Posiblemente lo que más

93) Véase, Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*; trad. de Pablo Lucas Verdú, 1ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1973, pp. 724-725.

94) Reynaldo Vanossi, Jorge, citado por Pantoja Morán, David, op. cit. pp. 68-69

convenga será lo que hará, así que lo más recomendable es reglarlo de tal modo que pueda darse en adelante.

Otras opiniones, no menos valiosas, son las que han recomendado también no caer en los extremos pues cuando en los textos constitucionales se cae en posiciones de máxima reglamentación, se cae en el absurdo de exigir requisitos cualitativos, para el reconocimiento, entre ellos, de tipo ideológico, de educación, etc., que llegan hasta la persecución de partidos cuya ideología es de "izquierda".

En el caso extremo, es decir, en el de no ponerse muy exigente con la reglamentación, puede prestarse la manipulación legal que a veces impide la aparición de nuevos partidos, haciendo a un lado a un buen número de personas para que no participen políticamente

A pesar de estos avances, sentimos que la teoría de la elaboración de la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos, aun no está acabada, y esa tarea constituye un buen reto, tanto a los estudiosos de estas cuestiones como a los que les atañe las cuestiones del poder público.

Lo que es correcto aceptar es que los Partidos Políticos se manifiestan como instrumentos del gobierno representativo, por cuyo papel, ellos actúan como personas de derecho público, o bien como órganos instituidos, y lo más importante, son instituciones que se organizan para el juego electoral, por el cuerpo también electoral que el propio Estado instituye para este proceso, de manera que en realidad es el propio Estado, pero a través de ellos, que resulta ser la verdadera máquina electoral. Diríamos que los Partidos Políticos actúan como mediadores o intermediarios entre dos órganos; o sea, entre el cuerpo electoral y los representantes.

Existen otras opiniones⁹⁵, aun más, quienes sostienen que la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos, precisamente en el carácter que ostentan como asociaciones jurídicas de una pluralidad de personas, que se proponen fines políticos y cuyo carácter institucional proviene de un ordenamiento jurídico; y la existencia de una relación jurídico-

95) Xifra Heras, Jorge, citado por Fayt, Carlos, op. cit. tema II, pp. 288-289

jurídico-institucional entre sus miembros toda vez que éstos se encuentran sometidos al poder de la institución en cuanto voluntad común, lo que se pone de manifiesto a través de las diferentes potestades.

En cuanto al problema de la personalidad jurídica de los Partidos, que esta es excepcional, existiendo solamente cuando el Estado le confiere tal carácter por un encuadramiento estatutario o legal. El mismo autor en cuestión no considera a dichos partidos como órganos del Estado; si les reconoce la calidad de instrumentos de gobierno, o sea, de entes auxiliares del Estado.

El mencionado tratadista concluye en que la excepción se produce cuando actúe como grupo electoral, pues entonces se configura como un verdadero órgano del Estado que realiza la función de designar a los titulares de los cargos públicos, de carácter netamente estatal. Lo mismo ocurre con el pueblo cuando actúa como cuerpo electoral votando a los candidatos designados por los partidos⁹⁶

Por lo que se refiere a América Latina, según Miranda, la tendencia a normar los partidos políticos se manifiesta bastante en las Constituciones Latinoamericanas pues en la última década se afirma la libertad para formarlos y pertenecer a ellos; se dan determinaciones sobre su naturaleza y constitución, y se prohíbe a los que se salgan de ciertos cauces⁹⁷. Y cita como ejemplo del contenido de esas normas, las constituciones de Costa Rica, Ecuador y Guatemala.

Ruíz Massieu sostiene que el reconocimiento de los partidos políticos, como vehículos de participación de la democracia representativa decisión política fundamental de constitucionalismo latinoamericano-ocasiona, con frecuencia que en los textos constitucionales, y las leyes

96) Ibidem

97) Cfr., Miranda, José, *Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes de la América Latina*: 1ª ed., México, Instituto de Derecho Comparado, 1957, p. 286

leyes electorales y partidarias , estos sean contemplados como una institución muy cercana a la decisión política fundamental de la democracia⁹⁸.

Pero la respuesta que se pueda dar a la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos vía constitucionalización o reglamentación en leyes secundarias, depende del punto de vista que se tenga de la misma función de los partidos políticos y de la misión o de los cometidos que se tenga del derecho.

Esto es así, porque puede darse el caso que para una corriente del derecho de los Partidos sean inadmisibles, en tanto que para otra, como suele suceder con la mayoría de los países, sea lo contrario. En cuanto a la primera postura, estaríamos ante una radicalidad que sólo puede tener explicación cuando un país, aún se encuentre enclavado en el oscurantismo de un dogmatismo clásico, porque hoy en día a nadie puede caberle que la legislación no intervenga en los procesos electorales. Y en cuanto a la segunda, habría menos problemas porque, en última instancia ¿quienes serían los más beneficiados con la reglamentación de los Partidos? Pues ellos mismos, ni más ni menos.

Lo cierto es que la constitucionalización de los Partidos tiene, fundamentalmente, el propósito de encausar una institución política que forma parte de la realidad social, en cuya intención, el Estado, tiene el interés de reglar y de controlar para contribuir con la estabilidad política. Así pues, no es suficiente que un texto constitucional mencione escuetamente la existencia de los Partidos, lo que se requiere es que se precisen con exactitud la función y los objetivos que los Partidos Políticos, tengan que desempeñar en la vida democrática y representativa del Estado.

98) Véase, Ruíz Massieu, José Francisco, "Las Constituciones y los Partidos Políticos en América Latina", en *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*; 1ª ed., México, UNAM, 1975, P. 88

3. Los Partidos Políticos y la Democracia

Hemos insistido en que la representación política nace como consecuencia de la llegada del nuevo régimen constitucional y democrático, más su evolución se dió gradualmente, como todos los fenómenos políticos que se gestan, una vez que la sociedad civil se decide a cambiar. Junto a ella, surgen los Partidos Políticos que no se originan nada más por la sólo presencia de las Asambleas parlamentarias modernas, sino que también empiezan a evolucionar hasta llegar a su constitucionalización, como ya lo hemos visto en el punto que antecede.

Hoy en día, ya no cabe discusión sobre la función relevante que tienen los Partidos Políticos dentro de la democracia representativa, pues la dinámica social no puede prescindir de ellos a tal grado que hoy vale hablar de las "democracias de partido".

Y es que tan no pueden dejar de existir, estas agrupaciones políticas para la vida democrática, que la mayoría de las corrientes o ideologías políticas están o aparecen agrupadas en donde persiguen identidad de fines, luego la actividad política ha adquirido la calidad de un oficio político, por lo que le es más fácil a las agrupaciones que quieren dedicarse al mencionado oficio, incorporarse a un Partido, porque de esa manera adquieren más presencia en el contexto social. Finalmente que, en la medida que un pueblo se organice políticamente, más fácil les será a los gobernados su participación en los asuntos públicos.

En un sistema democrático la preponderancia de los partidos se pone de manifiesto porque tácitamente y con su papel de intermediación puede convertirse en gestor de los asuntos de la sociedad, esto porque la problemática de la misma sociedad participa de las propias agrupaciones y viceversa.

No se piense que porque se habla de democracia estos conceptos están referidos fundamentalmente a países en los cuales su desarrollo constitucional sea pleno. Ciertamente es que muchos países del orbe, todavía no encausan eficazmente su vida política de tal modo que no podría calificarse como un perfecto y funcional sistema de representación. Esto no es así, inclusive, diríamos, que con más razón debe operar el sistema de Partidos en estos casos en que el subdesarrollo, aún no ha permitido el desarrollo pleno de una democracia representativa y constitucional. Es en este tipo de regímenes donde debe propiciarse y fomentarse la existencia de Partidos, aun cuando se haga exigüamente, por que ello le garantizará la intermediación entre pueblo y gobierno, además de acelerar el paso al progreso político y jurídico.

Esto último que acabamos de decir es marcadamente trascendente, pues se requiere el fomento de partidos auténticamente populares cuyas aspiraciones o proyectos se distingan, ya sea para transformar o bien para mantener las estructuras jurídicas y políticas vigentes. Todo dependerá de lo que se desee. Pero la presencia del Partido, en un sentido u otro, se hace necesaria insoslayablemente. Aun si es en el caso de que no se requiera modificar las estructuras, el Partido puede hacer posible que haya, al menos un punto de vista diferente al que está establecido. Es decir, puede lograr una pluriopinión.

De algún modo, como quiera que se le vea, y el hecho de que exista el Partido, cualquiera que sea su ideología, siempre es compulsado a sostener diferentes enfoques de la situación social imperante.

Para el ilustre jurista vienés Hans Kelsen, "la democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos del sujeto y objeto del poder del Estado y gobierno del pueblo por el pueblo."⁹⁹

99) Véase, Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*; Trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, ed. s/n., México, Editora Nacional, 1980, p. 30

Por exclusión lo primero que tendríamos que precisar es lo que se entiende por pueblo, situación esta no muy cómoda de dilucidar pero, según Kelsen, y en eso estamos de acuerdo, no es fácil; entonces hemos de distinguir entre pueblo gobernante y pueblo gobernado, de los cuales el primero es el soporte de la idea democrática.¹⁰⁰

Ahora bien; aún entre aquellos grupos que se reúnen para las actividades del poder, es necesario distinguir entre aquellos que lo hacen pero que no tienen el mismo ímpetu para lanzarse a la conquista del poder y los que si lo hacen. En este sentido, lo que puede decirse es que dicha actitud, de uno y otro lado, hace todavía más evidente la presencia del instrumento para gobernar con la democracia, y es este instrumento el Partido Político, porque es éste el que, por lo general, tiene el acierto para seleccionar los más aptos para el ejercicio de la democracia.

Pero aún cuando dentro de un Partido no participen todos de una forma directa en la consecución del poder, dada la complejidad del propio Partido, los demás habrán de realizar otro tipo de tareas de auxilio y apoyo al propio Partido. De esta manera la democracia de hoy en día descansa, puede decirse, sobre los Partidos Políticos cuya presencia crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático. Por eso se explica, y no por otra cosa, la fuerte tendencia moderna de cuadrar a los Partidos Políticos dentro de las normas constitucionales, para darles forma jurídica y regularlos, pues, no olvidemos, que son instituciones que están formadas para organizar la voluntad estatal.

El propio Kelsen hace notar que "no hace mucho tiempo todavía las legislaciones desconocían oficialmente la existencia de los partidos políticos, adoptando frente a ellos una actitud abiertamente negativa, a aún hoy no se tiene plena conciencia de que la hostilidad de las antiguas monarquías centroeuropeas contra los partidos, y la contraposición esencial establecida por la ideología de la monarquía constitucional, sobre todo entre los partidos políticos y el Estado, no era sino una enemistad mal disimulada contra la democracia. Es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consi-

100) Ibidem

guiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos".

"Así no puede dudarse - seguimos con Kelsen - que el descrédito de los partidos políticos por parte de la teoría y la doctrina del derecho político de la monarquía constitucional encubría un ataque contra la realización de la democracia. Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitable requiere un Estado de partidos".¹⁰¹

Lo anterior es muy cierto, pues en las sociedades modernas ya no es posible que quepa la idea de un sistema democrático sin partidos políticos. Esto tiene una filosofía: no podrían existir los partidos políticos a menos que los individuos que conforman el Estado fuera una masa uniforme y sin conciencia, por que hasta en los regímenes dictatoriales la conciencia y el afán de participar en las decisiones de gobierno existen, dirigida como una turba de ignorantes, caso que hoy en día, es difícil que exista, y esto en cualquier democracia de países tanto altamente industrializados como subdesarrollados.

Por esas razones, no puede evitarse la erección de los Partidos Políticos si es que los gobernados no desean ser tratados como a seres sin voluntad, o como instrumentos manejados por gobernantes despotas o arbitrarios. Por supuesto que siempre tendrá que haber diferencias de opinión, y más tratándose de la democracia, pero si esas disidencias son encausadas debidamente, a través de organizaciones como son los Partidos Políticos, estas tendrán la garantía de que harán de una organización un grupo de orden y de participación cívica con madurez. La estrategia de origen de cualquier partido político, consiste en ponderar aquellas ideas que divergen transformándolas en una sola, para que así pueda hablarse de una "opinión pública", organizada y ordenada.

101) Cfr. Kelsen, Hans, Idem, pp. 36-37

Opinamos en el sentido de que la existencia de los Partidos Políticos es inherente a la existencia de todos los Estados considerados como democráticos. Así es, por que la democracia supone la existencia de diversas opiniones con respecto a la política¹⁰² que el Estado tenga que seguir y nadie de los ciudadanos puede tener derecho a sostener que la política que el preconiza es la mejor, sólo por que a él así le parece. Por eso, quien es capaz de negar la existencia de los Partidos Políticos no hace sino creer que su opinión es la única acertada.

La persona que verdaderamente tiene conciencia de que su opinión es tan valiosa como la de otras, es una persona que no se cierra en el individualismo y que tiene la oportunidad de enriquecerse con lo que saben los demás, por lo tanto posee la tolerancia de juicio para escuchar lo que otros tengan que decirle, y esto lo eleva considerablemente a la madurez política.

Un grupo mayoritario podría no tener la capacidad para determinar lo que más conviene al Estado, pero innegablemente estará en mejor posibilidad que otro de minoría, si se trata de determinar o de opinar lo que es bueno para la mayoría.

De allí, que los Partidos Políticos constituyan el fenómeno más extraordinario de los Estados modernos, a través de los cuales las mayorías puedan participar y tengan una palestra por medio de la cual puedan hacerse escuchar. Esta contribución de las mayorías en la democracia se vuelve cada día más fuerte e indispensable. "Una característica particular de los gobiernos modernos del tipo popular es el fenómeno del electorado formándose en grupos conocidos como partidos políticos, con la finalidad de que la unidad de acción puede ser tenida por aquellos que piensan igual respecto a quienes han de ser elegidos como sus representantes y de cuales han de ser las políticas que ellos desean que dichos representantes lleven a efecto". He aquí lo que pueden ser los Partidos Políticos para un gobierno democrático representativo, de acuerdo con la doctrina anglosajona.

102) Aquí el término se emplea con el sinónimo de "conveniencia", "plan", "proyecto", etc.

El fundamento social para la existencia de los partidos políticos en la democracia, se puede encontrar en el sentido de que en el complejo crecimiento de la sociedad actual se ha hecho cada día mas necesario la suma de todos los esfuerzos individuales, así que, este desenvolvimiento de la vida actual, al requerir a todos por igual para participar en las decisiones gubernamentales, les propicia un sentimiento de solidaridad con los demas para cumplir con un deber cívico. Dicho de otro modo: la realización de una actividad individual, por cada uno de los ciudadanos, hacia los fines de la sociedad o de los demás y a los del Estados, encierra una solidaridad que no podría organizarse sin los Partidos Políticos.

Donde quiera que existan grupos de ciudadanos que tengan un fin político se encontrará un partido político, a propósito de que el ciudadano posea una tribuna donde expresar su pensamiento y sus deberes para con la sociedad.

El estado democrático representativo está estrechamente ligado con el sistema de Partidos, puesto que estas instituciones se han vuelto indispensables para la vida política de las sociedades modernas. Son los Partidos Políticos los encargados de la coordinación de la voluntad popular canalizada a través del sufragio adecuadamente organizado. Sólo si un Estado democrático dejara de ser tal, los partidos dejarían de figurar en la vida social. Entonces, finalmente, se comprende la decidida importancia que la existencia de los Partidos Políticos reviste para el Estado democrático representativo, que sólo es comparable con la que el sufragio tiene para la expresión de la voluntad popular.

No estaría completo este comentario, si no hiciéramos un lugar a las opiniones que con respecto a los Partidos Políticos también se han dejado sentir a través de la doctrina. Lo anterior es perfectamente explicable por que los Partidos Políticos tienen sus errores. El hecho de que constituyan agrupaciones humanas no los hace perfectos, por el contrario, en ocasiones exteriorizan todos sus defectos que, llenos de pasión han dado el fracaso al propio sistema.

Afirmar que por razón de su origen, de su estructura o de su organización los Partidos Políticos, son infalibles en situarse en un contexto que no es la realidad. Muchas veces los Partidos provocan la división de la voluntad, en vez de propiciar la unidad, pues con frecuencia la lucha partidaria no se ciñe a cánones de decencia y pulcritud, ya que una organización de este tipo es difícil que sea apta para una serena discusión, sino más bien para el ardor y la polémica. Ya no se diga, cuando a los Partidos Políticos se les ve en la lid de la lucha con impropiedades e injurias y dentro de su organización también puede reinar la corrupción y la traición.

Se ha hecho notar que algunos partidos políticos pueden debilitar el sistema de controles recíprocos de los órganos de gobierno del Estado constitucional. Así Fischback -ya citado en este trabajo- ve que el régimen de los partidos políticos puede afectar el sentido de responsabilidad del gobierno, y agrega que en todos los actos importantes de la gobernación se procura la aquiescencia del parlamento o de un comité parlamentario para aportar de sí la responsabilidad. La consecuencia es que, en términos generales, nadie es responsable, porque el parlamento no tiene que rendir cuentas a nadie. El gobierno constituido por los prohombres del partido es de antemano un comité ejecutivo del parlamento.¹⁰³

Francisco Porrúa afirma que el Estado liberal, "se apoya en el postulado del libro griego de los partidos políticos. Vale en relación con este postulado lo mismo que anotamos tratando el sufragio: en los países anglosajones es posible que sea conveniente este sistema. No lo es en forma definitiva en los otros Estados, en los que, como hace notar Vázquez de Mella, el partido que logra llevar al poder a sus miembros se transforme, a la larga, en partido cívico". Luego continúa diciendo: "Vázquez de Mella divide a los Partidos Políticos en circunstanciales y permanentes. Dice que los circunstanciales nacen como una consecuencia necesaria de la natural divergencia de la opinión de los hombres. Se justifican y son de desearse. En cambio, los partidos políticos permanentes encierran el gran peligro, en los países latinoamericanos, de utilizar el poder exclusivamente en su provecho y, como reflejo, en el provecho particular de sus miembros, de aquellos que se han afiliado al partido una vez que han logrado adueñarse del poder".¹⁰⁴

103) Cfr., Fischback, O.G., op. cit., p. 168

104) Cfr., Porrúa Pérez, Francisco, Teoría General del Estado; 5ª ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1969 p. 455.

Lo anterior no es nada nuevo, ni mucho menos privativo de los Partidos Políticos, sino de cualquier grupo con un fin político llámese como sea.

Las situaciones que se anotan, y puede haber más, dependen en mucho del país de que se trate y del grado cultural y de conciencia democrática, o más bien de educación democrática del pueblo, así como de los intereses, ideologías o intenciones partidistas que se pongan en juego. No creemos que el problema para la democracia sean en sí mismo los Partidos, sino de quienes los integran.

Pero Duverger, como autoridad reconocida en la materia, quien aclara la cuestión. Dice el reconocido politólogo: "La democracia no esta amenazada por el régimen de Partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces". Finalmente, agrega: "algunos elementos de esas estructuras partidistas nuevas aseguran una admirable formación de los cuadros políticos, al mismo tiempo que un contacto más estrecho y más fiel entre las masas populares y sus élites dirigentes: aislados de su contexto, podrían acrecentar la naturaleza democrática de los partidos, en lugar de destruirla. El verdadero medio de defender la democracia contra las toxinas que ella misma segrega, no consiste en amputarla de las técnicas modernas de organización de las masas y de selección de los cuadros -cirugía que la reduciría a una forma vacía, a una apariencia ilusoria- sino en desviar a estas para su uso propio: porque son, en definitiva, instrumentos, capaces quizá de lo mejor y de lo peor, como las lenguas del viejo Esopo. Y rechazarlas equivale a negarse a actuar. Si fuera verdad que la democracia es incompatible con ellas, esto significaría sin duda que la democracia es incompatible con las condiciones de nuestra época. Todos los discursos sobre los beneficios de la artesanía y los daños de la gran industria no

impiden que la era artesanal esté cerrada y que vivamos en la era de la producción en serie: todas las añoranzas por los partidos de cuadros del siglo XIX, individualistas y descentralizados, y los anatemas contra los partidos de masas actuales, centralizados y disciplinados, no impiden que sólo los segundos correspondan a la estructura de las sociedades contemporáneas".¹⁰⁵

El desarrollo de los partidos está ligado a la extensión del sufragio popular y a las prerrogativas parlamentarias, a los grupos parlamentarios; las asambleas políticas como bien lo expresa Jean Charlot¹⁰⁶ ven aumentar sus funciones y su independencia, sus miembros sienten la necesidad de agruparse por afinidades a fin de actuar de común acuerdo".

Actualmente un partido político es pilar fundamental del régimen democrático al convertirse en el enlace entre los ciudadanos y el gobierno.

105) Cfr., Duverger, Maurice; Los Partidos Políticos; op. cit., pp 452-453

106) op. cit; p. 27

4. Sistemas de Partido

Se ha escrito ya sobre el sistema de Partidos Políticos y lo que los tratadistas consideran como tal no se refiere a la elaboración de una clasificación ideológica, ni mucho menos de sus estructuras interiores, sino del aspecto cuantitativo, es decir, a la cantidad de partidos que operan en un país determinado y así tenemos sistema monopartidista, bipartidista y pluripartidista. Un sistema de partidos, de acuerdo a un criterio tradicional-constitucional no es un agrupamiento de dichas instituciones según sea su origen o ideología, porque esta rebasaría la elaboración de la clasificación las fronteras de los países, o sea, si clasificáramos los partidos bajo este criterio, resultaría que los partidos de izquierda o radicales quedaría concretado a los países socialistas, los de derecha, precapitalistas o capitalistas, por ejemplo, se referiría sólo a los países con ese sistema de gobierno.

Pero lo anterior tampoco es exacto porque el tipo de partido no necesariamente determina la forma del gobierno, sino que, propiamente, la tendencia ideológica de cierto gobierno es independiente del tipo y hasta del número de partidos que existan dentro de él. En gran medida y la historia lo ha demostrado la tendencia a la que puede orientarse un país, pragmáticamente, la determinan los intereses internacionales que se pongan en juego, incluso, en la época moderna así ha sucedido.¹⁰⁷

Puede aceptarse que de acuerdo a la actividad partidista que tenga un país sea posible acercarse a una determinación de qué corriente o ideologías integrarán el gobierno, pero no qué forma o tipo de gobierno se tendría, pues ésto equivaldría a pensar que cada partido que conquistase el poder determinaría la estructura del gobierno. Sin embargo, lo que sí podría hacer ese partido, sería marcar la tendencia, el rumbo por el cual habría de ir la forma de gobierno y los intereses del país. En una palabra, determinaría el tipo de política en el país en juego.

107) El caso de la URSS y su transformación a CEI.

Por otra parte, también a surgido la inquietud con respecto a la acepción de "partido", lo que ha llevado a algunos pensadores, sobre todo politólogos, a sostener que ese término no tiene la misma significación igual, según sea el país al que se refiera.

Independientemente de no desear un entretenimiento gramático de los términos, aceptamos que la palabra "partido", referida a la actividad política, denota un grupo de personas que se dedica o práctica el interés político; o bien un grupo de personas que realiza actividades políticas tendientes a la conquista del poder político.

Lo que se puede desprender de este criterio si existe una agrupación con estas características, en algún país, cualquiera que sea su ideología, será un partido político. Será un partido político si su actividad es de esa índole y su finalidad es conquistar el poder político. Por supuesto que no es lo mismo hablar de un partido político en Inglaterra, en Estados Unidos que en países socialistas, ya no se diga en un régimen totalitario. Pero un partido es un partido político siempre que reúna las características que hemos anotado y siempre que por la sociedad política del país de que se trate se reconozca como tal.

Una vez anotada la aclaración y de acuerdo con el criterio tradicional, tenemos que los sistemas de partidos pueden ser los siguientes:

4.1 Unipartidismo o sistema de partido único

4.2 Bipartidismo o sistema de dos partidos

4.3 Pluripartidismo o sistema de varios partidos

4.4 Partido dominante, también llamado hegemónico

4.1 Unipartidismo o sistema de partido único

El sistema de partido único es inherente a la existencia del Estado autoritario moderno, y llegó a su apogeo entre el período comprendido entre las dos Guerras Mundiales. Este tipo de partido se caracteriza por no admitir la competencia de otros partidos, pretendiendo tener el monopolio de toda la actividad política, con la supuesta voluntad del pueblo.

Fue la antigua URSS la que llevó a la práctica el sistema de partido único cuando en 1917 surgió el Partido Comunista, luego fue Turquía con el Partido Republicano del Pueblo e Italia con Partido Nacional Fascista, que encumbró en su régimen al dictador Musolini. También Alemania que con el Partido Nacionalista ejerció el poder despótico el consabido Reich.

El partido único encarna la negación total de la democracia representativa así como la del Estado de Partidos, lo contrario del régimen de países occidentales en los que se ha configurado la representación política y el pluripartidismo. Por eso en los regímenes totalitaristas, quizá más que en los de corte socialista, se ha configurado el Estado-partido, simbiosis atribuida a la identificación que se hace del partido con el poder, pues la autoridad que lo detenta se encuentra depositada en el propio partido.

Por eso se afirma, y con razón, que el sistema de Partido Único se encuentra en perfecta contradicción con la democracia, puesto que en esta se permite la libre discusión, así como la libertad de las ideas y la participación política a todos por igual.

Así que no se exagera cuando se piensa que los sistemas de partido único, este en realidad lo es sólo de nombre, pues más que un partido en el sentido político, es un grupo selecto y elitista que por

diversas razones se encuentra detentando el poder y que no admite voluntad en contra mas de lo que allí se prescriba. De allí que su existencia solo pueda circunscribirse a la de un Estado autoritario, cuya característica consiste en monopolizar la libertad política dentro del propio Estado. "Si la dictadura es vieja como el mundo - expresa Duverger -, la dictadura apoyada en un partido, tal como se ha visto en Alemania y en Italia, tal como se observa en la URSS y en las democracias populares, constituye un sistema nuevo. Pero la diferencia no es menor entre las democracias del siglo XIX, fundadas en la representación personal y en la independencia de los diputados y la democracia actual, que descansa en una organización perfeccionada de los electores y de los elegidos. La verdadera novedad reside en la adaptación a la dictadura de un técnica general nacida en un marco democrático". "La gran afirmación política del siglo XX no es el partido único, sino el Partido".¹⁰⁸

El error en que suele caer un partido único es el que supone que un sólo partido político representa a la voluntad de toda la nación, omitiendo o no queriendo reconocer que las demas agrupaciones, no son sino otras tantas opiniones diversas de la expresión de la voluntad.

El partido único no puede pretender ser todo el país, eso es un error grave porque el solo no puede ser todas las manifestaciones de la vida pública del país, porque sencillamente es imposible que las tenga.

Por otra parte diremos que la teoría del partido único fué elaborada durante los regímenes del fascismo y el nacionalismo, aunque cada uno con fundamentos, estructura y bases diferentes.

No es extraño, entonces, que el llamado partido único haya estado sujeto a una serie de críticas dentro de la Ciencia política y del Derecho.

108) Cfr., Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*; op. cit., p. 282

4.2 Bipartidismo o sistema de dos partidos

Aún cuando se da la existencia de otros partidos este sistema tiene la característica de que la competencia y la lucha electoral entre esos dos partidos es bastante acentuada. Pero la presencia de los otros es mas pequeña y por lo mismo no pueden competir o figurar frente a los otros dos, en el panorama político nacional.

Cuando en un país se da la presencia de un bipartidismo, es porque seguramente estos dos fuertes partidos ocupan la mayoría de los puestos parlamentarios, y porque, añadiendo a esto ambos partidos se han desenvuelto a través de un sistema electoral perfectamente bien organizado. Sin embargo, y fuera de estas razones técnicas puede darse el caso de que un bipartidismo también sea la consecuencia de una fuerte tradición democrática, como lo es por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica en donde el Partido Demócrata y el Partido Republicano, han conservado una alternancia metódica en el poder por muchos años.

En los últimos años se ha observado una fuerte inclinación de algunos países por la adopción del bipartidismo, entre los que podemos mencionar están: Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Gran Bretaña, Austria, Alemania Federal, Luxemburgo, Canadá, Bélgica, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Noruega, Italia, Islandia, Países Bajos, Suiza, Francia, Finlandia y Filipinas, incluso así ha sucedido en algunos países latinoamericanos como Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, Uruguay y Venezuela. De acuerdo con estos movimientos puede decirse que la tendencia general apunta hacia el bipartidismo, aún cuando existan partidos más pequeños, pero que no son lo suficientemente fuertes para establecer una competitividad con las fuerzas de los dos más grandes.

Por ejemplo, en Inglaterra, el Partido Laboral está sustentado en una antigua tradición, pues la base del pueblo inglés se ha inclinado a identificarse con su ideología y su programa de gobierno. Así "en 1950 más de 2'600,000 electores le otorgaron su confianza; pero otros, mucho más numerosos están próximos a su mentalidad y el régimen electoral los a obligado a apartarse de él. Entre 1918 y 1955, era imposible

hablar de bipartidismo inglés, ya que el pueblo británico estaba repartido realmente en tres grandes partidos. Hablar de ello hoy puede parecer arbitrario, sobretodo si se considera a Bélgica como un régimen de multipartidismo, en el que la influencia liberal es apenas más poderoso que en Inglaterra: sólo el sistema electoral asegura al Partido una representación parlamentaria, sensiblemente más fuerte; sin embargo, el carácter bipartidista del sistema inglés no está sujeto a dudas".¹⁰⁹

La constancia del bipartidismo que siempre ha imperado en los Estado Unidos así como en Inglaterra hace considerar que el dualismo de Partidos prodría ser un rasgo típico del mundo anglosajón. Esto no es del todo cierto, pues se ha dado el caso de la existencia de Partidos, ya lo expresamos, en algunos países latinoamericanos así como algunos países asiáticos. Todo se debe, insistimos, a una tradición tanto en el sistema político de los Estado Unidos como en la *common wealth*

Y así es, porque en el país vecino del norte no ha habido brotes de algún tercer partido con tal fuerza que pudiese remover las fuerzas de los dos grandes existentes en su favor. Por lo menos así ha sido desde la época Jeffersoniana con los republicanos y la de Jackson con los demócratas.

Sin embargo en Inglaterra, aunque en cierta época pudo haber surgido un tercer partido que debilitara a los Tories y a los Whigs, no tuvo éxito notable, esto porque quizá el movimiento socialista que empezaba a gestarse, no alcanzó la consistencia que desde el inicio en realidad no la tenía.

"Dualismo inglés y dualismo norteamericano - ilustra Duverger - se oponen igualmente en cuanto a la estructura de los partidos. En Inglaterra esta descansa en una centralización bastante grande, menos fuerte entre los conservadores que en los laboristas, pero infinitamente más fuerte que del otro lado del Atlántico. En los Estados Unidos los comités son ampliamente independientes unos de otros: los captains y los comités de los precintos están ligados a los comités de los condados; estos últimos sufren

109) Idem, 235-236

la autoridad de los líderes y los comités del Estado; pero, por encima de los Estados no hay prácticamente nada, siendo los poderes de los líderes y de los comités nacionales extremadamente débiles. La diferencia es notable con respecto a la Gran Bretaña, donde el centro conserva el control sobre las finanzas del partido y se reserva el derecho de ratificar las candidaturas propuestas por los comités locales: en los dominios el grado de centralización varía, sin caer jamás en el nivel que tiene en los Estados Unidos". "Recordemos, finalmente -acota el distinguido publicista galo- que los partidos norteamericanos no descansan en ninguna base ideológica o social, que encierran elementos y doctrinas absolutamente heterogéneas, que constituyen esencialmente maquinarias para conquistar puestos administrativos y políticos y para designar candidatos en "pre-escrutinios" que tienen a menudo más importancia que el escrutinio verdadero; los partidos británicos están más cerca, por lo contrario, de la noción clásica del partido político".¹¹⁰

Por lo que respecta a América Latina, diremos que, aunque se presenta el fenómeno del dualismo de partido, este se presenta muchas veces para encubrir el control que detenta un solo partido en el poder, o bien para efectuar manipulaciones en los procesos electorales. Puede darse el caso también que se propicie un pluripartidismo, pero polarizado hacia un bipartidismo de nombre y sólo aparente para encubrir la acción de un partido dominante, como es el caso de México.

Es importante señalar, que el bipartidismo tiene su raíz ideológica en dos grandes corrientes ideológicas, que por autonomasia se dan de manera opuesta en la dialéctica de una sociedad: una tendencia a dejar las cosas como están (o en su caso volver a las que estaban antes), y la otra tendencia para modificarlas hacia un cambio mejor. La una, conservar; la otra, progresar. No siempre una u otra tendencia debe situarse en un lugar determinado. Así, por ejemplo, la tendencia progresista en la Francia revolucionaria se inicia fundamentalmente, en los núcleos urbanos, donde se ubica la clase media pensante y luego baja a las masas. En cambio, a principios de siglo en Escandinavia, esta se inicia en el campo y luego invade la ciudad.

110) Idem, p. 238

Por último, juzgamos procedente hacer una importante aclaración: Creemos que el bipartidismo puede tener sobradas razones para que se le considere hoy en día, de una efectiva consistencia. Sin embargo, no siempre puede mantenerse en una posición de estabilidad; y la amenaza para ello; si se nos permite el término, no la constituye la posibilidad del surgimiento de un tercer partido, sino la influencia y la presión que ejercen sobre ellas los grupos de presión, que muchas veces actúan como las verdaderas influencias de poder en la selección de los candidatos. Esto es frecuente, observarlo en Estados Unidos en donde el capital económico suele presionar a la maquinaria electoral para que esta se incline sobre tal o cual candidato.

4.3 Pluripartidismo o sistema de varios partidos

Un sistema pluripartidista es aquel en el cual participan varios partidos en la lucha política llámese sistema pluripartidista al sólo hecho de que existan más de dos partidos políticos en una comunidad cualquiera .

Algunos países que tienen un sistema pluripartidista son: Bolivia, Brasil (atomizado), Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paragua, Perú.

El Dr. Berlín Valenzuela lo explica de este modo: "Este sistema como su nombre lo indica -dice el estudioso del Derecho Electoral- , es aquel que se presenta en una comunidad política cuando existen varios partidos, los cuales son producto de diversas circunstancias económicas, religiosas, políticas, en razón de alianzas y principios. Los países europeos e iberoamérica implantaron este sistema fundamentalmente durante la primera mitad del siglo XX".

Luego al emitir su juicio valorativo sobre este sistema el propio Maestro Berlín Valenzuela, expresa: "Los inconvenientes de este sistema son muchos, siendo tal vez el tripartidismo el que presenta el menor número de ellos, pues cuando uno de los tres dispone de una mayoría absoluta la oposición la forman los otros dos que constituyen fuertes minorías; si por el contrario, uno de ellos el del centro, se ve obligado a inclinarse a la derecha o a la izquierda dando lugar a los llamados gobiernos de coalición".¹¹¹

Con el multipartidismo no sucede lo que con el bipartidismo. En éste existe una organización y estructura suficientes para no permitir que lo rebasen otros, aún cuando estos últimos tengan vigencia en la vida política. Lo que sucede es que el panorama está dominado completamente por la fuerza del bipartidismo.

En cambio, en el pluri o multipartidismo no sucede así, pues como dice Burdeau: "El multipartidismo, por el contrario, caracteriza a un Estado en el que más de dos partidos tienen una organización y una influencia suficientes para que el funcionamiento de las instituciones sea afectado por ellos".¹¹²

Existen dentro de la gestación del sistema multipartidista, una serie de factores de consideración que se da merced a algunas peculiaridades del sistema electoral. Obviamente esta nota dá al multipartidismo su matiz especial, que, desde luego, lo hace diferente a los demás sistemas.

El mismo Georges Burdeau se refiere a ello cuando nos dice: "Si se consideran las causas más generales de este sistema, se debe admitir que son producto de la manera en que la mentalidad y los comportamientos políticos han actuado ante la evolución económica y social, desde el último tercio del último siglo. Esquemáticamente el proceso puede volverse atrasar de la manera siguiente: en los Estados en los que se

111) Véase, Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 169

112) Cfr., Burdeau, Georges, *op. cit.*, tomo III; vol. II., p. 171

introdujo el régimen representativo, dos grandes tendencias dividían a la opinión, una de ellas satisfecha con el orden establecido, la otra favorable a las reformas". "Pero, en realidad -vuelve Burdeau-, por esta doble orientación, es una misma clase política la que expresaba sus puntos de vista: aquella a la que el sufragio censatario permitía hacerles conocer. Sin duda, esta clase no era socialmente homogénea, ya que comprendía una aristocracia genuina, una alta burguesía de los negocios y de la banca y una burguesía comerciante. Sin embargo, estas diferencias de medios no eran lo bastante profundas para que la discrepancia política tomara un cariz trágico. No estaba de acuerdo sobre la manera de gobernar la sociedad, pero tanto de un lado como de otro, se trataba de la misma sociedad".

"Esta situación debería modificarse sensiblemente con el advenimiento político de las clases obreras. En primer lugar, era evidente que éstas constituían una fuerza nueva que no encontraba cómo integrarse en las organizaciones antiguas. Después, los problemas ligados a la existencia de la sociedad industrial eran planteados por ella con tal insistencia que ya no podían ser eludidos. Más someramente, diremos que el advenimiento del proletariado planteó a la vez una cuestión de clientela y una cuestión de doctrina".¹¹³

4.4 Partido Dominante, también llamado hegemónico

Coincidimos con el Dr. Berlín Valenzuela¹¹⁴ en el sentido de que la expresión del Partido dominante, apareció por primera vez en la ciencia política en palabras de Maurice Duverger, a quien aquí hemos acudido muchas veces. No obstante ello, y resultar interesante conocerlos, no resistimos el deseo de transcribirlos. El profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París, nos dice al respecto: "La expresión "partido dominante" fué inventada por nosotros en 1951, para caracterizar un fenómeno más amplio que el que ha acabado por designar en el lenguaje

113) Idem, 172

114) Cfr., Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., 175

corriente. Se calificaba entonces como dominante en un sistema pluralista de partidos (multipartidismo y bipartidismo), a un partido que presentaba los dos caracteres siguientes: 1.- distanciar claramente a sus rivales en el conjunto de un período (incluso si ocurría excepcionalmente que fuese superado en una elección); 2.- identificarse al conjunto de la nación, a sus doctrinas, a sus ideas, a su estilo en alguna manera coincidiendo con la del período. El partido radical durante una cierta fase de la III República, los partidos socialdemócrata en Escandinavia, son tipos que sirvieron para definir esta noción de dominación. Hoy, el concepto de "partido dominante" ha sido tratado en especial sobre el modelo de la India o de ciertas Repúblicas de Africa negra, tratándose de un sistema intermedio entre el pluralismo y el partido único. Existen en los países varios partidos que se enfrentan en las elecciones, no teniendo éstas un carácter publicitario, sino que son competitivos. Pero, entre estos partidos, existe uno que es más importante que los demás detentando él sólo la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios, con un amplio margen de seguridad, sin que parezca que esta comfortable mayoría se le escape antes de mucho tiempo. En el gobierno, por consiguiente, no encuentra más obstáculos que un partido único. Sin embargo, debe afrontar las críticas de la oposición que mantiene un diálogo; el espíritu del sistema es por lo tanto diferente del que existe en el partido único".¹¹⁵

Como quiera que sea, y no es el caso de rebatir a tan distinguido publicista, pensamos que dicho concepto aún no está del todo determinado, al menos como parte de un sistema clasificatorio autónomo de partido político.

En realidad es nuestra observación que aquí se trata de un sistema multipartidista. Que los otros sean "satélites" de uno que los domina esa es otra cosa. Y aquí valdría preguntarse lo mismo que en el caso del partido único, porque desde luego ambos dominan; tanto el único como el dominante, lo que pasa es que cada uno lo hace a su modo. Uno lo hace porque es un monopolista de la acción política; otro lo hace porque, sin ser monopolista de la acción política, monopoliza el poder y ambos compiten por el poder; uno para seguir preservandose en él; otro para ganarlo o conquistar

115) Cfr., Duverger, Maurice, Sociología Política, op. cit., pp. 331-332

conquistarlo siempre, pero ambos se perpetúan en el poder. Hay una diferencia que no radica en su finalidad, sino en sus integrantes; mientras uno lo integran por más tiempo los mismos dirigentes, que son los que detentan el poder político por encima de la estructura Constitucional del Estado; otro produce la misma clase de dirigentes que van a integrar esa estructura, aunque haya un cambio periódico aparente. Sin embargo, existe una semejanza: en tanto el partido único es, de hecho dominante; el partido dominante es de hecho el único, no el único existente pero sí el que detenta el poder.

Al contrario del partido único, que basa su monopolio en la represión y prohibición de otras formaciones políticas, el partido dominante adquiere y salvaguarda su posición hegemónica gracias a la multiplicidad, al desmenuzamiento de sus adversarios. La idea de mercado político, expresa Charlot¹¹⁶, de hecho, es la más correcta para explicar este fenómeno; no hay mercado sin competencia y la posición de cada firma en el mercado se define con relación a la de las otras. En otros términos, el partido dominante se define por una cierta estructura del sistema de partidos en un país democrático". El continúa expresando que: "no se trata de una cuestión de dimensión absoluta del partido -aunque por debajo de cierto nivel, que puede fijarse entre el 30 y 35% de los votos, ningún partido tiene posibilidades de adquirir una posición privilegiada- ; se trata de un problema de dimensión relativa en relación las otras fuerzas políticas del país. A este respecto el partido dominante no se confunde con el partido mayoritario o con vocación mayoritaria, cuya fuerza es lo bastante grande en el plano electoral- lo que es raro - o en el plano parlamentario - lo que es lo menos - para permitirle constituir o esperar constituir el solo una mayoría gubernamental. Ciertamente todos los partidos dominantes son cuando menos partidos de vocación mayoritaria, pero no todos los partidos de vocación mayoritaria son partidos dominantes".

Coincidimos con Charlot cuando afirma que, la existencia de un partido dominante parece tener dos consecuencias fundamentales que están estrechamente ligadas: una.- la estabilidad gubernamental en los países a los que profundos desniveles económicos, sociales, políticos e ideológicos parecen conducir a la crisis y a la inestabilidad y dos.- asegura una representación generalmente muy congruentes de las diversas familias políticas del sistema.

116) Jean Charlot op. cit. p.

El partido dominante vive bajo la ruda Ley de la representación proporcional. En Europa: los países escandinavos, Italia, Islandia. De cualquier forma resulta que sobre esta denominación aún las cosas no son muy claras y todo dependerá del sistema jurídico y político en el que se le vea, pues más bien la denominación no es muy exacta. Lo interesante es que este tipo de partidos se antoja como un parapeto para ocultar otras situaciones. Georges Burdeau no nos deja mentir: "... uno es llevado a considerar que la expresión partido dominante es un eufemismo destinado a disfrazar la realidad, que es el partido único".¹¹⁷

5.Importancia de los Partidos Políticos en el Derecho Parlamentario

Una de las características del Derecho Parlamentario, sino es que la principal, es que todas las normas que integran su contenido giran alrededor de un órgano que está investido de la representación política: El Parlamento. Pero no del Parlamento tomado en su sentido literal, sino en su trasfondo, es decir, en torno a la actividad, la función jurídica que desempeña el Parlamento. Con ello, este órgano queda investido con la total supremacía jurídica como primer poder, ya que personifica o encarna la voluntad popular de la nación.

Como puede observarse, el resultado no es otro más que el establecimiento claro de la relación que existe entre la representación política y el órgano receptor que es el Parlamento, por cuyo cauce desemboca la voluntad popular. En efecto, todo el procedimiento que llevamos descrito hasta este momento en que hemos diseñado el sistema representativo, cuyo fundamento son los Partidos Políticos, y, estos, a su vez, promueven la voluntad popular, la que se emite a través del sufragio; todo ello no tiene otro final ni otro destino que constituir un órgano, cumbre de ese ejercicio democrático y que es el que, a lo último, recepciona y acoge en su

117) Cfr., Burdeau, Georges, op. cit., tomo III, vol. II, p. 291

seno todo ese procedimiento; ese órgano; depositario final de la voluntad de la nación, es el Parlamento. Las normas jurídicas que lo dotan de vitalidad y de dinamismo para que pueda funcionar cabalmente en la vida Constitucional del Estado, es el Derecho Parlamentario.

De acuerdo con lo anterior el Parlamento puede considerarse como el órgano supremo depositario de la voluntad del pueblo, cuyo lugar es el más alto en la organización del Estado. De allí, que todas las decisiones que el mencionado órgano emita, en forma de leyes, habrá de tener efectos para toda la estructura organizacional del Estado. Así pues, la vida parlamentaria tendrá que traducirse en una constante actividad de elaboración y producción de cuerpos normativos de conformidad con las disposiciones y principios constitucionales. Y aquí, algo importante: por su propia naturaleza el órgano no tiene limitación dado que representa la voluntad popular, sólo encuentra un freno legal que es la Constitución. En efecto, la única limitación a la que debe sujetarse la acción del Parlamento es la Constitución, y eso es lo que le da la categoría de órgano máximo y lo somete dentro de un régimen jurídico que está, al mismo tiempo, sujeto también al principio de la legalidad.

De donde entonces puede desprenderse la conclusión de que el Parlamento está legitimado para crear, modificar y derogar todo el ordenamiento inferior a la Constitución, y a su vez estas normas tendrán en todo momento como punto de referencia al propio Parlamento como órgano constitucional erigido con la representación popular.

Por tanto el Derecho Parlamentario gira entorno de un órgano o de una determinada institución y ésta se requiere que sea la que representa la voluntad popular, y como dice Santaolalla: "Ya hemos dicho que no hay verdadero parlamentarismo más que cuando concurren fuerzas políticas diferentes y enfrentadas en libre competencia por el poder, para lo que se hace necesaria la vigencia de los elementos tipificadores de los sistemas político democráticos y de libertades públicas".¹¹⁸

118) Cfr., Santaolalla López, Fernando, Derecho Parlamentario Español; ed., s/n., Madrid, Editora Nacional, 1984, p. 16

Por otra parte, si tomamos en consideración que en el Parlamento coinciden la representación y la voluntad popular, organizada y llevada a cabo por los Partidos Políticos, a través del sufragio, no debe extrañarnos que estos sean precisamente, los que resultan representantes de esa voluntad al integrar el Parlamento.

De esa forma, el Parlamento se presenta como la institución donde convergen las distintas fuerzas políticas que deben manifestarse y expresarse, acerca de los problemas que aquejan a la comunidad. Esto propicia que sean muchas las discusiones y debates que se abren dentro de las Cámaras, que muy bien pueden ser aprovechadas por los Partidos Políticos, para manifestar su postura con referencia a la complejidad de problemas que se pueden presentar en la sociedad.

Cabe señalar que los partidos políticos son los verdaderos protagonistas del parlamentarismo, pues constituyen los verdaderos canales de expresión de la voluntad popular, y es evidente que esa función puede desplegarse en el Parlamento, considerado como un especie de palestra o tribuna de estos representantes. Por su parte los representados encuentran, complementariamente, un órgano o foro en donde se les escucha y pueden canalizar sus peticiones.

Si decimos que los partidos políticos son los que llevan a sus miembros a la representación de las Cámaras, estamos diciendo con ello que los propios partidos dejen sentir su propia fuerza en el funcionamiento de las Cámaras.

Así, al constituirse la representación y los grupos parlamentarios, puede suceder que el dominio de un partido predomine sobre los parlamentarios, o viceversa, como también puede darse el caso que exista una coordinación entre ambos sin ningún predominio.

En los últimos años se ha optado por comodidad esta interacción entre los partidos y grupos parlamentarios, más que nada cuando se da la existencia de dirigentes, tanto de partidos como de grupos, que pueden y propicien el entendimiento. Pero puede ser también por una identificación nacionalista.

"Por otra parte es raro que exista un conflicto entre el partido y su grupo parlamentario como tal. Cuando surgen dificultades referente a este punto. Generalmente es por que no existe el mismo equilibrio el que predomina en el seno del uno o del otro; pero por regla general, la confusión de jerarquías permite evitar los problemas muy especialmente en los países de representación porporcional donde los dirigentes del aparato de partido pueden hacerse elegir sin dificultades si lo desean. Finalmente diremos a este respecto que el grupo parlamentario puede considerarse como la expresión parlamentaria de un partido político, expresión que está asegurada por los dirigentes de este partido o en estrecha unión con ellos; el hecho de que exista en el seno de los grupos tal ligazón partidista explica el porqué la disciplina de voto resulte aquí una regla general básica".¹¹⁹

119) Cfr., Bufala Ferrer-Vidal, Pablo de, *El Parlamentarismo: Algunas consideraciones sobre el tema*; Tesis Doctoral, México, UNAM, 1990, p. 285

Capítulo V

El Derecho Parlamentario y su relación con la Ciencia Jurídica

1.- Conceptos del Derecho Parlamentario, 2.- Fuentes del Derecho Parlamentario, 2.1.- Fuentes del Derecho: Formales, Reales e Históricas, 2.2.- Teoría Tridimensional del Derecho, 2.3.- La Teoría Tridimensional en el Derecho Parlamentario 2.4 Fuentes de Dimensión Normativa 2.5 Fuentes de Dimensión Sociológica 2.6 Fuentes de Dimensión Axiológica 3.- El Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo, 4.- Autonomía Científica del Derecho Parlamentario.

1. Conceptos del Derecho Parlamentario

Una vez que ha quedado debidamente establecida la relación que existe entre los Partidos Políticos y el Derecho Parlamentario, pasaremos ahora al estudio concreto de este último. Para ello, y con el propósito de partir de un principio específico, comenzaremos por definir lo que debe entenderse por Derecho Parlamentario. Así que empleando esta metodología nos será posible desarrollar el estudio de las fuentes del Derecho Parlamentario, de su comparación con el Derecho Legislativo, así como darnos cuenta si es que existe una verdadera autonomía científica de este Derecho. Tales son las premisas que nos proponemos desarrollar en el capítulo que nos ocupa. Comencemos por estudiar sus conceptos.

Para Fernando Santaolalla el Derecho Parlamentario debe entenderse como el conjunto de normas, y de relaciones constituidas al amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho.

Luego el mismo autor afirma que el empleo de la expresión Derecho Parlamentario puede suscitar alguna conjetura sobre la existencia de esa rama jurídica, y él mismo se pregunta que si es posible hablar con propiedad del Derecho Parlamentario, o bien si no será esa expresión un intento pretencioso de dotar de una imposible autonomía a un conglomerado de normas y actos que no pueden entenderse más que en el marco del acostumbrado Derecho Constitucional.

A estas interrogantes el propio Santaolalla se contesta en el sentido de que no hay una respuesta uniforme a estas interrogantes. Por un lado niega que exista o se dé una autonomía científica al Derecho Parlamentario (al menos en España), puesto que no hay motivos científicos para considerarlo de ese modo, aún cuando reconoce, y aquí lo hace a nivel

general, que dicha parcela del Derecho Constitucional permite apreciar en ella una serie de acusados rasgos jurídico-políticos, que la dotan de una especial fisonomía, como es el caso de los Reglamentos parlamentarios, norma de peculiarísima naturaleza y de difícil parangón en otros sectores del Derecho Público, y cita otros casos como el acusado protagonismo de la costumbre como fuente jurídica, o la atípica actuación de la sanción en el caso de incumplimiento de algunas normas.

Santaolalla refiere que también es peculiar su marcada dimensión política, difícil de encontrar en otros sectores jurídicos, y sus principios organizativos, por los que se reconoce el derecho de las mayorías a hacer efectiva su voluntad de gobierno en la misma forma que se protegen los derechos de las minorías en la oposición.

Es esta perspectiva -continúa Santaolalla- la que posibilita el empleo de la expresión Derecho Parlamentario. Y dice que su justificación viene determinada por razones técnicas, pues parece fuera de duda que la delimitación precisa de las distintas áreas de un mismo sector jurídico ayuda a la mayor comprensión y profundización de cada una de ellas. Hablar de Derecho Parlamentario no significa ignorar su entronque con el Derecho Constitucional, sino sólo permitir el trazado de las fronteras de una zona de éste último, dotada, eso sí, de notas y elementos específicos, a efectos de lograr su mejor esclarecimiento. Finalmente, reconoce que en cualquier caso, debe tenerse la matriz constitucional del Derecho Parlamentario.¹¹⁹

Oñate Laborde anota que la Constitución se ocupa del procedimiento para la formación de leyes. Su iniciativa, discusión y promulgación vienen fijadas en la propia Constitución, pero al lado de estas normas constitucionales básicas en cuanto a la organización y funcionamiento del Congreso, existe otro conjunto de particularidades no

119 Cfr., Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español* ; ed. s/n, Madrid Editora Nacional, 1984, p.13 y 55.

contempladas ni definidas en el nivel constitucional. Surge así, un segundo sector normativo al que con mayor precisión y rigor se aplica la denominación "Derecho Parlamentario". Se trata de normas contenidas en las leyes orgánicas del poder legislativo y en los reglamentos de debates de las propias asambleas.¹²⁰

Quiroga Lavié, tratando de hallar claridad en esto del concepto del Derecho Parlamentario, dice: "Es absolutamente cierto que el Derecho Parlamentario ha sido visualizado como una parte del Derecho Constitucional. Y surge como primera cuestión saber hasta donde y con qué sentido podemos predicar la autonomía del Derecho Parlamentario.

Si pensamos al Derecho Parlamentario como el conjunto de reglas que regulan o rigen las actividades de las asambleas legislativas hacia adentro, el Derecho Parlamentario no es otra cosa que un procedimiento, una regulación de orden jurídico de nivel secundario, dirigido a viabilizar la funcionalidad de las asambleas legislativas, y a establecer canales de comunicación aptos, con los otros poderes del Estado y con el pueblo o sociedad que legitima el desenvolvimiento político de las asambleas legislativas.

Si en cambio se le da al Derecho Parlamentario el carácter de la definición jurídico-institucional para definir el rol del parlamento en la distribución de los poderes del Estado, el Derecho Parlamentario se constituye en consecuencia en uno de las grandes capítulos de la Teoría del Estado y en tal sentido no es posible ser sostenido.¹²¹

Como en la conceptualización del Derecho Parlamentario resulta imprescindible referirse a la delimitación de fronteras jurídicas, el maestro Pérez Serrano, dice: "Empecemos por confesar que la delimitación de fronteras constituye siempre tarea ardua, y de allí las discrepancias entre autores para fijar con precisión el contenido propio que legítimamente

120) Cfr., Oñate Laborde, Santiago, "Fuentes e Interpretación del Derecho Parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*; varios, 1^ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1987, p. 57.

121) Cfr. Quiroga Lavié, Humberto. "El Derecho Parlamentario en la Ciencia Jurídica", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*; op. cit., p. 1.

corresponde como privativo a cada disciplina, sobre todo cuando se opera por vía de segregación, pues viene como a emanciparse de una rama desprendiéndose del viejo tronco que se resiste naturalmente todo lo posible a la mutilación".

Así, "el Derecho Parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad o funcionamiento de las Cámaras para mejor cumplimiento de sus tareas, pero la demarcación de éstas, así como la organización del Poder Legislativo, entra en la órbita del Derecho Constitucional, que deja establecido y montado el organismo necesario para estos efectos". En tal sentido -continúa Pérez Serrano-, una generalización algo apresurada permitirá decir que el Derecho Parlamentario se ocupa de los privilegios y funciones de las asambleas", y "corresponde a estudiar el conjunto de las relaciones jurídico-políticas que se desarrollan en el interior de una asamblea, contra las varias que existen entre ellas y los demás poderes".¹²²

Por la importancia que reviste lo que sostiene el Dr. Berlín Valenzuela, citaremos en este punto lo afirmado por el maestro universitario: "El vocablo Parlamento deriva del bajo latín "*parabolare*", que significa hablar y del francés "*parlement*", hablar, que tiene la misma connotación, no obstante comúnmente es equiparado a Poder Legislativo.

"Por haber sido, históricamente, -dice Berlín Valenzuela-, la función legislativa la fundamental en el siglo XIX, es conveniente señalar que en el Estado moderno el Parlamento realiza numerosas funciones que originalmente no contemplaba este poder en sus planteamientos doctrinarios.

El Parlamento es un órgano colegiado político; de carácter representativo y en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y que realiza como órgano del Estado, además de la función creadora de leyes, el control de los actos de los gobernantes de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que este actúa.

122 Citado por, Martínez Báez, Antonio "Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*; op. cit., pp. 20-21.

El Parlamento visto como institución política tiene una connotación más amplia que la de asamblea legislativa, y en este sentido resulta adecuado el término para referirnos a un órgano legislativo dentro de un sistema presidencialista, por lo que es correcto denominar a la disciplina jurídica que de él se ocupa Derecho Parlamentario más que Derecho Legislativo".¹²³

Finalmente el Profesor Da Silva de la Universidad de Sao Paulo, afirma que "Hubo tiempo en que se entendía que el Derecho Parlamentario consistía tan sólo en los usos y normas reguladoras de los trabajos de las asambleas parlamentarias". Pero citando a Miceli, concuerda en que al Derecho Parlamentario se le reserva un campo más amplio tal como "la organización y funcionamiento de las Cámaras Legislativas, la función legislativa, el proceso de formación de las leyes ordinarias y la revisión constitucional", sin embargo, el mencionado autor admite que hay que considerar el proceso de creación normativa, es decir, el proceso legislativo como aspecto fundamental del objeto del Derecho Parlamentario.¹²⁴

En nuestra opinión, nos inclinamos a pensar que, mientras la existencia del Parlamento esté condicionada a la receptividad de la expresión de la voluntad popular, tendrán que existir una serie de normas que regulen y organicen tal órgano. Así que, desde este punto de vista, nuestro concepto del Derecho Parlamentario sería en los términos siguientes: El Derecho Parlamentario es un conjunto de normas jurídicas, destinadas a regular la organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas, como órganos receptores de la voluntad popular y representativa, y para cuya finalidad pueden adjudicárseles funciones de carácter administrativo, técnico o político.

123 Véase, Berlín Valenzuela, Francisco. "Las Funciones Parlamentarias en Regímenes Presidenciales y Parlamentarios", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, op. cit., pp. 69-70.

124 Véase, Da Silva, José Alfonso, "El proceso Legislativo como objeto del derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, cit., pp. 85-86.

2.- Fuentes del Derecho Parlamentario

2.1 Fuentes del Derecho: Formales, Reales e Históricas:

Para conocer cuales son las fuentes del Derecho Parlamentario tenemos que referirnos primeramente a las fuentes del Derecho, según el destacado jurista mexicano Eduardo García Maynes ¹²⁵ las fuentes del derecho se clasifican en Formales, Reales e Históricas. El nos dice que por fuente formal debemos entender los procesos de manifestación de las normas jurídicas, que las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas y que las fuentes históricas son aquellos documentos que encierran el texto de una Ley o conjunto de Leyes. Siguiendo la clasificación del Maestro García Maynez, el Doctor Berlín Valenzuela ¹²⁶ establece que las fuentes formales del derecho son: La Legislación, la costumbre, la jurisprudencia y los acuerdos internacionales; las fuentes Reales son: los acontecimientos sociales; y las fuentes Históricas: los sistemas jurídicos que han regido en épocas anteriores, es decir, que son fuentes del Derecho todos aquellos medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideológicos son en ocasiones la base para la creación de un cuerpo normativo. Por lo que podemos deducir que todas las fuentes del Derecho son también fuentes del Derecho Parlamentario.

2.2 Teoría Tridimensional del Derecho.

Al analizar como está constituido el Derecho podemos observar que la norma, la realidad social y los valores, son, elementos estructurales del mismo, por lo que es conveniente, en consecuencia, antes de intentar dar una definición del Derecho Parlamentario, que hagamos un alto en el camino y nos detengamos en el examen aunque sea brevemente

125) García Maynes Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa 1985 p.35

126) Berlín Valenzuela Francisco, D. Parlamentario, 1ª Edición, México 1993, Fondo de Cultura Económica, p. 69

de la estructura del Derecho en general. C. Lévi-Strauss¹²⁶ nos dice: que : Norma, realidad social y valor son en síntesis, los elementos estructurales del Derecho, con esta expresión él no se refiere a una investigación estructuralista de lo jurídico, que al igual que el normativismo, puede propender a dogmatizar la "estructura" supersustancializándola con el correspondiente olvido de los valores humanos a que el Derecho debe servir y, por ende, abocar a ciertas tendencias deshumanizantes. Al tratar de perfilar la estructura del Derecho él se remite al análisis de los elementos constitutivos, tratando de captar, conforme a la filosofía fenomenológica de HUSSERL, su esencia como criterio orientador de la delimitación de lo jurídico. Delimitación que nos servirá sin duda alguna para construir una definición del Derecho parlamentario.

No se debe olvidar que el Derecho, dentro de la distinción realizada por DILTHEY¹²⁷ es una Ciencia del Espíritu y ésta se manifiesta, 1º) mediante una contemplación de la "realidad", 2º) en una abstracción de la misma tratando de descubrir sus "regularidades", y 3º) en una "valoración" de esa abstracción. En definitiva, que en toda Ciencia del Espíritu existe una "dimensión real", una "dimensión teórica o normativa" y una "dimensión valorativa". Como dice RECASENS SICHES¹²⁷, El Derecho es un "hecho" - a juicio de GUASP¹²⁸ una "relación social"- u obra humana producida en forma "normativa" y de acuerdo con unos "valores" específicos.

De lo expuesto se deduce el carácter "tridimensional" del Derecho. El Derecho es un conjunto de "normas" elaboradas por el hombre para la satisfacción de determinadas "necesidades sociales" de acuerdo con ciertos "valores" como son los del respeto a la dignidad de la persona huma-

127) Sobre el estructuralismo véase C. LEVI-STRAUSS: *Anthropologie structurale*. 1958. G. GRANGER: *Événement et structure dans les sciences de l'homme* (Cahiers de l'Institut de Science économique appliquée) 1957, núm. 55, pág. 25. T. PARSONS, *Structure and process in modern society*. Glencoe, 1960. S.F. NADEL, *The theory of social structure*. Glencoe, 1957. M.J. LEVI: *the structure of society*. Princeton, 1952. A.R. RADCLIFFE-BROW: *The structure and function in primitive society*. Londres, 1952. M. FORTES: *Social structure*. Nueva York, 1949. ANTONIO HERNANDEZ GIL: *Introducción al estudio del estructuralismo y el derecho*. (En el libro colectivo "Estructuralismo y Derecho") Alianza Universidad, Madrid, 1973. ANTONIO HERNANDEZ GIL: *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Volumen II Madrid, 1971, págs. 200 y sigs.

128) WILHELM DILTHEY, *Introducción a las Ciencias del espíritu*. Revista de Occidente. Madrid, 1966, pág. 69.

na y a su libertad, seguridad y bienestar social. Normas, necesidades y valores son por ello los tres elementos estructurales del Derecho.

Por lo que, para analizar y estudiar el derecho Parlamentario, necesariamente tenemos que acudir a la Teoría Tridimensional del Derecho, ya que como quedó establecido en la página anterior el Derecho es el resultado de la interacción ejercida entre los elementos estructurales, como son: las normas, las necesidades sociales y los valores.

Si "El Derecho" lo entendemos como un conjunto de "normas" elaboradas por el hombre para la satisfacción de determinadas "necesidades sociales" de acuerdo con ciertos "valores" como son los del respeto a la dignidad humana, a su libertad, seguridad y bienestar social, y si como lo expresa el autor citado, la actividad política que realiza el parlamento, que es una de las más importantes siempre atenderá a dimensiones de tipo normativo, sociológico y valorativo, ya que la norma, la realidad social y los valores son elementos estructurales del Derecho, de ahí podemos deducir el carácter "tridimensional" del Derecho.

2.3 La Teoría Tridimensional en el Derecho Parlamentario.

Normas, necesidades sociales y valores son tres conceptos que hay que estudiar para entender el Derecho y como consecuencia de este, el Derecho Parlamentario, solamente así podremos definir las fuentes del Derecho Parlamentario. Para conocer cuales son estas fuentes tenemos que comprender que actividades son las que un parlamento realiza y según Berlín Valenzuela¹²⁹ estas son políticas, sociales y axiológicas.

Por lo que atendiendo a esta teoría del Derecho, Berlín Valenzuela¹³⁰ clasifica a las fuentes del Derecho Parlamentario en: Fuentes de dimensión "normativa", "sociológica" y "axiológica"; él expresa que las fuentes de dimensión normativa son las que: constituyen un factor preponde-

129) Edit. Porrúa, S.A., México, 1968, pág. 581. RECASENS SICHES: *Introducción al estudio del Derecho*. Edit. Porrúa, S.A., México, 1972, página 40. MIGUEL REALE, *Teoría tridimensional do Direito*. Ed. Saravia, Sao Paulo, 1968.

130) JAIME GUASP, *Derecho*, Madrid, 1971, pág. 7.

rante para la integración del Derecho Parlamentario y que estas fuentes se encuentran en la Constitución Política, la Legislación ordinaria, la Legislación local ó de entidades federativas, los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, de los grupos parlamentarios y los estatutos de los partidos políticos. Las fuentes de dimensión sociológica son: los usos, prácticas y precedentes, las convenciones y las costumbres parlamentarias, así como los acuerdos de los grupos parlamentarios; mientras que las fuentes de dimensión axiológica son: régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria y el derecho parlamentario comparado.

2.4 Fuentes de Dimensión Normativa

La Constitución.- Por lo que corresponde a la principal fuente normativa del Derecho Parlamentario que es la Constitución, el jurista hispano Fernando Santaolalla nos dice que: "El Derecho Parlamentario está integrado de fuentes de muy distinto rango. Por orden decreciente pueden citarse la Constitución, las leyes, los Reglamentos parlamentarios y otras normas autónomas, los usos y costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria".

"Así, en primer lugar, debe citarse la propia Constitución Española ¹³¹". "Esta fuente cobra una doble importancia, pues, por un lado, la misma tiene inmediata fuerza de obligar y vincula a todos los órganos y ciudadanos (art. 9.1. y disposición derogativa) y, por otro, contiene un buen número de disposiciones relativas a las Cortes Generales o Parlamento nacional. Tal es el caso, principalmente, de sus títulos III y V, que comprenden cuarenta de esos artículos, así como de numerosos preceptos desgranados a lo largo del texto y con un alcance inmediato para las Cortes (arts. 99, sobre elección del Presidente del Gobierno; 134, sobre aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, y 151, sobre coordinación de competencias legislativas del Estado con las de las Comunidades Autónomas".

131) Lógicamente Santaolalla se refiere a la Constitución Española, pues al hablar de las fuentes del Derecho Parlamentario lo hace dentro del Derecho español. Sin embargo, la atribución de fuentes en el Derecho Parlamentario español presenta análogas características con otros regímenes.

"Pero, además, la Constitución Española, no sólo constituye una fuente de Derecho para las Cortes a través de sus singulares disposiciones, sino también mediante sus principios generales. Así, la determinación de que la soberanía reside en el pueblo español (art. 1.2) tiene un sentido inequívoco para las mismas, que sólo pueden actuar como representante suyo. De la misma forma, proyectan -o han de proyectar- su existencia en la vida parlamentaria, los principios de funcionamiento democrático interno de los partidos (art. 6) y de igualdad de los individuos y grupos (art. 9.2). Ni qué decir tiene que la Constitución, norma superior del ordenamiento jurídico, actúa con este mismo carácter en el Derecho Parlamentario. Sus principios y preceptos han de anteponerse a cualesquiera otros precedentes de las demás fuentes jurídicas".¹³²

Santiago Oñate, que al abordar el problema de las fuentes del Derecho Parlamentario en nuestro país, se refiere a las normas contenidas en la Constitución, expresa: "Quiero dejar sentado el hecho de que las Constituciones escritas contienen normas que se refieren a los parlamentos. Podría discutirse, con un afán prevalentemente académico, si dichas normas forman parte del Derecho Constitucional o del Derecho Parlamentario. Establecer la distinción de uno y otro, tiene sin embargo, alguna relevancia práctica".

"En primer lugar, cuando las normas en cuestión forman parte de la Constitución, poseen una superior jerarquía que se manifiesta en el procedimiento dificultado de su reforma. En segundo lugar, si bien entre nosotros tanto las reformas constitucionales como las normas estrictamente parlamentarias que para su funcionamiento expiden las Cámaras del Congreso, no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo, queda por dilucidar qué facultades de interpretación frente a unas y otras poseen los órganos jurisdiccionales. En línea de máxima puede sostenerse que sólo cabe el escrutinio judicial de aquellos de orden constitucional, no así de las propiamente parlamentarias. El problema hasta donde llega mi conocimiento, no se ha presentado aún en nuestro país".

132) Véase, Santaolalla López, Fernando, op. cit. p. 17.

Más adelante centra el tema diciendo que "Atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Mexicana de 1917, se aprecia la existencia de un buen número de formas que regulan la organización y funcionamiento del Congreso. Así, el art. 49, referido a la división de poderes, viene a dar sustento a la existencia misma de la potestad legislativa; el art. 50, que estatuye el bicameralismo, se refiere a la organización del poder legislativo; los arts. 51 y 56, se refieren a la duración trienal de las legislaturas, a la integración del Senado y su renovación; el art. 52 regula la composición de la Cámara de Diputados; los arts. 54, 57 y 60, se refieren a la elección y calificación de dichas elecciones; los arts. 55, 58 y 59 detallan los requisitos de elegibilidad de los legisladores y el 61 consagra las prerrogativas de los mismos".

Continúa señalando que "las sesiones de las Cámaras y del Congreso son objeto de no menos de cuatro preceptos: los arts. 63, 65, 66 y 67; la responsabilidad de los parlamentarios se fija en el art. 64 y en diversas normas contenidas en su Título IV, mientras que a la residencia y a los locales del poder legislativo alude el art. 68".

Luego sostiene que "como puede apreciarse, en una Constitución de poco más de 130 artículos, una veintena de ellos, se refieren de modo directo a la organización y al funcionamiento del poder legislativo". "Estas fuentes constitucionales referidas tanto a la organización como a la integración del Congreso, se ven complementadas en los arts. 71 y 72 con la regulación de las funciones estrictamente legislativas y con lo dispuesto por los arts. 73, 74, 75 y 76 en materia de control y competencia que a cada uno de los cuerpos legislativos mexicanos se asigna. Finalmente la propia Constitución regula las atribuciones de la Comisión Permanente".

Finalmente Oñate, dice que "No basta enumerar y enunciar artículos: es mi propósito señalar que los aspectos básicos de la organización del Congreso mexicano se encuentran todas las normas constitucionales por lo que cuando se pregunta por las fuentes de nuestro derecho parlamentario, la primera referencia de modo ineludible debe ser a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".¹³³

133) Véase Oñate Laborde, Santiago, op. cit., 57 a 59

Así, y de esa manera, podemos señalar en diversas constituciones los preceptos que norman la vida de las asambleas legislativas como fuente del Derecho Parlamentario. Por ejemplo, la Constitución de la Nación Argentina en su Título Primero, sección primera, regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, pero sobre todo a partir de su capítulo III en que establece las disposiciones comunes a ambas Cámaras; luego el capítulo IV en que se regulan las atribuciones del Congreso, así como el V en que se prescribe la formación y sanción de las leyes.

De igual modo podremos referirnos a la propia Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en que a partir de su art. I se establecen las disposiciones que habrán de regular el poder legislativo de aquel país. Son fundamentales las secciones 7 y 8 del art. I de la propia Constitución citada, en las que se indica el funcionamiento interno de las Cámaras.

Lo mismo puede decirse de la Constitución Colombiana cuyo Título VI regula la atribución de las Cámaras, así como su organización interna y su funcionamiento. Este Título encuentra su complementación con el VII que establece el procedimiento para la formación de las leyes. Por otra parte, las disposiciones comunes a ambas Cámaras y a los miembros de ellas aparecen reguladas por el Título X, en sus artículos 103 al 113.

El poder legislativo de la República de Haití, aparece regulado a partir de su capítulo II y es en la sección D donde se regula el ejercicio del Poder Legislativo, pero es importante señalar que la Asamblea Nacional está compuesta de las dos Cámaras y su regulación la hace la Sección C.

Por su parte, la República del Perú en su Constitución Política, en el Capítulo I de su Título IV dispone las normas correspondientes al Poder Legislativo, complementadas con las disposiciones que rigen los Capítulos II y III en que se organizan la función legislativa, así como la formulación y promulgación de leyes.

Lo mismo sucede con la República Oriental del Uruguay que en su sección V Capítulo I dispone el funcionamiento del poder legislativo ejercido por una Asamblea General (art. 83), así como la sección VI en su Capítulo I, que se encarga de las atribuciones de ambas Cámaras.

En el caso del Canadá, cuyo poder legislativo se integra por las Cámaras de los Comunes y del Senado, su funcionamiento e integración empieza a regularse en el art. 50 del Acta de Norteamérica Británica, así como los artículos 44 y 46; el 49, 50 y siguientes.

Por lo que respecta al régimen parlamentario de Australia, cuyo órgano es bastante complejo, ya que se integra por la Corona, el Senado y la Cámara de representantes, prevé su integración y regulación empiezan desde el artículo 24 de su Constitución, el 28, 37, 38 y 40 refiriéndose a la Cámara de representantes. En cuanto a la de Senadores, la Constitución Australiana, prevé su integración y funcionamiento en el art. 7 al 18.¹³³

Lo anterior es con el propósito de mencionar sólo algunas de las Constituciones a nuestro arbitrio, para poner de manifiesto que la fuente principal del Derecho Parlamentario se encuentra en primer término en la Constitución. Esto es independiente de que se establezcan disposiciones que a juicio de algunos juristas no deberían estar consagradas en la Constitución, sino en una ley secundaria. Para nuestros fines, únicamente debe bastar con el establecimiento de las propias normas en la Constitución.

La Legislación.- Ahora bien, con respecto a las leyes como fuente también del Derecho Parlamentario, diremos que las leyes respectivas emanan de la misma Constitución, inspirándose y sujetándose a lo que ella dispone. En ese contexto nos percatamos de la existencia tanto de leyes orgánicas como reglamentarias, pero que para efectos de las fuentes del Derecho Parlamentario no cabe hacer una división de ellas.

Berlín Valenzuela expresa ¹³⁴ que: La Legislación tiene mucha importancia como fuente jurídica, pero tratándose de la Legislación en el campo del Derecho Parlamentario, el papel que ésta ocupa es secundario en el proceso de creación del mismo.

Los Reglamentos Parlamentarios.- Estos son los encargados de regular la vida de los Parlamentos por lo que constituyen una de las fuentes más constantes del Derecho Parlamentario en los regímenes políticos, y su papel principal consiste en desarrollar y completar disposiciones constitucionales, por lo que se convierten de manera directa en fuente imprescindible del Derecho Parlamentario.

La naturaleza jurídica del reglamento se nutre de tres elementos que son: jurídicos, políticos y axiológicos. En lo jurídico tiene su fuente formal, en virtud de que el quehacer legislativo se desprende de una Ley Orgánica y esta a su vez de la Constitución. En lo político, el reglamento proviene de la participación que en las cámaras, congresos o parlamentos, tienen los representantes ó los partidos políticos, misma que le da seriedad y orden al poder Legislativo y por último cuando se da el apego al orden y a los valores jurídicos y políticos además de una buena conducción de los asuntos legislativos, estamos frente a la axiología política, por lo que los tres elementos del reglamento anteriormente mencionados vertebran la organización y funcionamiento interno y específicamente la forma y modo de la conducción de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso, Parlamento, Dieta, Cortes etc.

Santaolalla, a quien hemos citado varias veces aquí, nos dice lo siguiente: "Otro atributo característico de los Reglamentos parlamentarios es que son aprobados separadamente por las Cámaras a que se refieren, sin intervención de ningún otro órgano. En los sistemas bicamerales, cada Cámara aprueba autónomamente su propio Reglamento. No existe subordinación ni dependencia entre los correspondientes a los dos brazos en que se divide el poder legislativo. Es viejo aforismo parlamentario que cada Cámara es dueña de su propio Reglamento. Con ello se quiere significar su poder de disposición sobre este cuerpo normativo, sin más sujeción que las previstas en la Constitución."¹³⁵

134) Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., op. 74

135) Véase, Santaolalla López, Fernando, op. cit., p. 20

Existen criterios en el sentido de que los Reglamentos Parlamentarios no pueden o no deberían ser considerados como normas jurídicas, en el amplio sentido del término, y que sólo puede atribuírseles la peculiaridad de ciertas normas convencionales que las Cámaras pueden o no sujetarse a ellas según sea su conveniencia.

También se han conceptualizado como simples estatutos sin ninguna fuerza legal, más que meramente burocrática, cuyas normas no alcanzan o no poseen la facultad de obligar a ningún miembro cameral.

Sin embargo, nosotros creemos que dichos cuerpos jurídicos sí poseen fuerza de ley pues el no cumplimiento de ellas, traen aparejadas diversas sanciones a sus miembros, independientemente de que la regulación que ellos hacen al órgano parlamentario son de vital importancia para el propio Estado.

En la actualidad se distinguen dos tipos de reglamento que son: El tipo Inglés, en el cual la función normativa se recoge en reglas que fueron surgiendo consuetudinariamente de acuerdo con las necesidades del trabajo parlamentario y, el tipo Continental, que considera a los reglamentos como si fueran Códigos Parlamentarios expedidos en consonancia con la autonomía e independencia de las Cámaras, conformando un cuerpo jurídico ordenado y sistematizado para regular su funcionamiento y organización.¹³⁶

Acuerdos de los Organos Rectores de las Cámaras, de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.- Es común observar en las Cámaras, Asambleas, Congresos, o Parlamentos que los integrantes de los distintos partidos políticos allí representados forman fracciones o grupos parlamentarios, con el objeto de unificar criterios sobre todo partidistas o ideológicos cuando se presenta la discusión de una Ley, por lo que se puede decir que todo esto, forma parte también de las fuentes de dimensión normativa del Derecho Parlamentario, en virtud que es en el seno de estos grupos donde se establecen los lineamientos y la postura que los miembros de las Cámaras adoptarán en los debates y a la hora de votar.

136) Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit. p.

2.5 Fuentes de Dimensión Sociológica

En el Parlamento encontramos necesariamente la representación de la población o de la sociedad de un país, por lo que sus integrantes están inmersos en la problemática social, económica política y cultural, el parlamento por obvias razones no está ajeno a lo que acontece a su alrededor ni de las interrelaciones que se dan en los grupos de poder o factores reales de poder que actúan en la sociedad por lo que éste tiene que tomar en cuenta los usos, las prácticas, los precedentes, las costumbres y convenciones. Hay que recordar que la costumbre siempre ha sido una fuente del Derecho en general, por lo que también lo es del Derecho Parlamentario.

2.6 Fuentes de Dimensión Axiológica

Si al referirnos a las fuentes de dimensión sociológica comentábamos que el Parlamento no puede vivir al margen de los acontecimientos sociales, también es importante mencionar que en un parlamento constituido por diversos grupos partidistas que tienen diferentes principios ideológicos cada uno, tampoco puede existir si no se dá los valores filosóficos que sustentan la ideología de los partidos políticos representados en el parlamento, mismos que responden a una estructura social. Por lo que en estas fuentes podemos mencionar: el papel del régimen político; los principios políticos fundamentales y la jurisprudencia constitucional ordinaria.

El régimen político es fuente axiológica del Derecho Parlamentario, porque refleja la ideología del partido que está en el poder o bien el que tiene mayoría en el parlamento: de ella dependerá su accionar y trascendencia en la vida política de la nación.¹³⁷ Los principios políticos fundamentales como: La democracia, la libertad, la justicia etc., son valores que se expresan en un Parlamento. Por lo que hace a la jurisprudencia constitucional y ordinaria, Berlín Valenzuela¹³⁸ nos dice que: es una fuente indirecta del Derecho Parlamentario. Por último dentro de las fuentes de Dimensión Axiológica encontramos a el Derecho Parlamentario comparado, que es muy útil para el trabajo de comisiones y que es el que nosotros estamos utilizando para la elaboración de esta tesis doctoral.

137) Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit, p. 92

138) Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit, p. 93

2. El Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo

Constituye un precedente general, que en el momento que se trata de independizar una rama o parte de un tronco o de un todo, se presenten problemas con respecto a la denominación. Esto es hasta cierto punto normal, y la razón estriba en que las funciones que se le atribuyen a la rama "separatista" no siempre son uniformes o manejadas con criterios unívocos; a su vez esto tiene también su razón de ser: los doctrinarios nunca se ponen de acuerdo al respecto.

Ahora bien, para desarrollar este punto nosotros nos enfrentamos a dos tipos de problemas: un primer problema es que, por una parte, la cuestión se plantea en el sentido de que ambas ramas en realidad pueden ser una misma y la confusión que se presenta (si este fuera el caso, desde luego), sólo sería cuestión de terminología, pero se estaría hablando entonces de una misma materia. Por la otra parte, si la situación se planteara en el sentido de que dichas ramas son distintas, habría que especificar las características de cada una de ellas, así como su correspondiente concepto y, en todo caso, reafirmar la autonomía de cada una de ellas.

El segundo problema al que nos enfrentamos consistiría en las fuentes a que debemos acudir para auxiliarnos en este tema. Pero como la bibliografía al respecto es tan escasa, no nos queda más remedio que establecer un criterio personal basado en lo poco que se ha encontrado en este tema. De esta manera, debemos aclarar que tal vez nuestra opinión no resulte lo suficientemente fundada y soportada debidamente. Sin embargo, dispuestos estamos a iniciar nuestro cometido.

Con base en lo anterior iniciaremos nuestra tarea describiendo lo que podría ser la función legislativa y la función parlamentaria. En términos generales una función legislativa no puede presentarse de manera uniforme o genérica porque cada cuerpo legislativo varía su procedimiento, según su régimen político y su historia legislativa. Por ejemplo, en el caso de México pocas son las fuentes documentales que pueden alumbrarnos en la historia de su Derecho Legislativo. Unos aparecen incompletos en tanto que otros ya se han perdido, tales como los libros de

actas y los diarios de los debates de las asambleas legislativas; lo mismo cabría decir sobre las crónicas parlamentarias. Tenemos la obra de Juan A. Mateos sobre una época de la historia parlamentaria del período 1821-1857 de considerable valor histórico, así como la obra denominada Actas Constitucionales Mexicanas de 1821-1824 que han sido publicadas por la UNAM y lo mismo puede decirse de las obras de Zarco, también de suma utilidad para nuestra historia legislativa, entre otras.

Diríamos que el Derecho Legislativo es aquel conjunto de normas que regulan todo lo concerniente al proceso legislativo, o sea, el derecho que surge de aquellos pasos a seguir de quienes están encargados de hacer las leyes. Desde este momento nos percatamos que las normas jurídicas que integran esta disciplina se circunscriben solamente al proceso de la elaboración de la ley. Así Minor Franco nos dice que "agrupa el derecho legislativo todas las normas o reglas que la Constitución previene como proceso a seguir por el legislador, en la realización de su tarea política que es hacer leyes". Luego agrega que "En ese sentido, el derecho legislativo se concibe como un derecho adjetivo por autonomasia. Sin embargo, los propios textos constitucionales dan albergue a instituciones de apoyo a los trabajos legislativos, las que proporcionan naturaleza sustantiva a ese Derecho". "En otras palabras -dice Minor Franco-, el objeto regulado por el derecho legislativo no se agota en la idea de procedimiento o sucedáneo a seguir por el legislador. Instituciones como la Contaduría Mayor de Hacienda, las comisiones dictaminadoras y el propio Instituto de Investigaciones Legislativas, ahora auxilian y facilitan el trabajo de los legisladores".¹³⁹

Una importancia relevante que aporta el Derecho Legislativo a la historia jurídica de las naciones es aquella que permite la interpretación de los fenómenos sociales acudiendo a la historia de las tareas legislativas de cada época. Este sería, pues, un indicador que muy bien puede tomarse en cuenta al momento de estudiar los fenómenos del país, pues el derecho legislativo tendrá que ser el reflejo de la época en que se suscitan los hechos, pues su función no es más que recoger o plasmar en cuerpos legales el sentir de la sociedad en el momento en que sucede el fenómeno.

139) Véase Minor Franco, Rafael, "El Derecho Legislativo" en Política y Procesos Legislativos; 1ª ed., México, UNAM- Miguel Angel Porrúa, 1985, p. 25

Diríamos que, puesto que el derecho es un producto social de la época, el derecho legislativo recopila y recoge la dinámica social a la cual está estrechamente vinculado. "En este sentido, el derecho legislativo debe ser un instrumento, un conjunto de disposiciones legislativas al servicio del pueblo, que se va perfeccionando con las experiencias que derivan del quehacer de una Nación".¹⁴⁰

Hemos afirmado que cada derecho legislativo obedece a las características del régimen político o la forma de gobierno que consagre cada país. De esa manera encontramos que las notas peculiares del Derecho Legislativo en un sistema presidencial, con respecto a un régimen parlamentario pueden acusar algunas diferencias. Sin embargo, aunque varíe el procedimiento legislativo, es decir, su derecho adjetivo, de todos modos existirá su derecho legislativo.

Aquí, bien procede hacer una aclaración, pues en cualquier régimen, ya sea parlamentario o presidencial, pero que se sustente en la división de poderes, por la misma naturaleza de coordinación entre ellos, pudiera ser que un poder auxiliara al legislativo en el proceso de la elaboración de la ley, y para este sólo aspecto, la función que tocara a este poder, aún cuando no fuera de naturaleza legislativa, caería dentro del Derecho Legislativo.

Tal cosa sucede mas marcadamente en el sistema presidencial en donde existe una coordinación de poderes, de tal modo que la función de hacer la ley puede encargársele a los órganos ejecutivo y judicial, ya sea por medio del derecho de iniciativa o bien de la jurisprudencia, respectivamente.

Según Minor Franco, el derecho legislativo mexicano posee las siguientes variables:

- a) Derecho legislativo constitucional, que es la parte del derecho legislativo que contiene las normas reguladoras de la creación, modificación, adición, derogación o interpretación de disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

140) Ibidem

- b) Derecho legislativo ordinario, el que se refiere a normas que no tienen ese rango constitucional.¹⁴¹

Otra de las funciones de los órganos legislativos es el de integrarse en un cuerpo de opiniones para el debate y la discusión de los problemas que atañen a la comunidad. En los sistemas representativos este tipo de función es muy usual, pues el sistema legislativo se integra con dos Cámaras, en donde tiene cabida tanto el interés de la mayoría como el de la minoría.

En algunos países se han instituido los llamados consejos o comisiones legislativas, órganos que han resultado de suma utilidad en las labores de auxilio a los órganos legislativos, pues han proporcionado a estos una valiosa asesoría técnica además de una efectiva labor de investigación, sobre material de información, libros y folletos que enriquecen el acervo de los órganos legislativos. "La labor de estos organismos comprende, además, la redacción de proyectos de ley y de resolución con sus respectivos fundamentos a solicitud de los legisladores, asesoramiento legal, realización de investigaciones y encuestas, revisión y codificación de la legislación, preparación de digestos, resúmenes e informes, etc."¹⁴²

La labor de estas comisiones vuélvense doblemente importantes, pues el auxilio a los órganos legislativos es imprescindible. Esto, porque la actividad de iniciación de las leyes no quiere decir que quien las proyecta necesariamente tenga que redactarlas o presentar perfectamente acabada la iniciativa. Iniciar leyes significa sólo señalar la materia sobre la cual debe legislarse, pues deberían ser los órganos legislativos quienes recibieran esa iniciativa y les dieran forma, así como la precisión de sus contenidos.

Pero dentro del Derecho Parlamentario no sólo se incluye la función meramente legislativa, pues en nuestros días las funciones atribuidas al Derecho Parlamentario rebasan con mucho la sola actividad de la elaboración de la ley.

141) Ibidem p. 26

142) Véase Orozco Henríquez, Jesús J. "Los Legisladores y sus funciones de control sobre la actividad Gubernamental", *en Política y Proceso Legislativo*; cit., p. 37

En efecto, a la función legislativa del Parlamento tendríase que añadir las que realiza en materias como la financiera, la jurisdiccional, la de control, la de dirección política y la de representación que es fundamentalmente, la que le da el sentido de su justificación política y jurídica.¹⁴³

El Derecho Legislativo abarca fundamentalmente todo lo que atañe al proceso de elaboración de las leyes, por lo que su denominación resulta insuficiente e inadecuada para designar las numerosas funciones y actividades que se realizan en los parlamentos modernos, cuya amplitud ha privilegiado que se le nombre derecho parlamentario a la disciplina académica que tiene por objeto el análisis de todo lo que se relaciona con estos órganos.

Por otra parte es necesario agregar que existen Parlamentos tan fuertemente consolidados que incluso cuentan con determinadas disposiciones para realizar funciones específicas. Así, por ejemplo, el Parlamento Británico cuenta con el *Bill of Rights* en donde dicho Parlamento se impone como órgano de control político, y el *Parliament Act* en el que se autolimitan una Cámara con otra.

Toda esta cobertura nos indica que todas aquellas cuestiones que abarca el Derecho Parlamentario van más allá que el simple proceso legislativo. Por tanto, debemos concluir en el sentido de que tanto el Derecho Parlamentario como el Legislativo, presentan una relación estrecha pues su materia la constituye el Parlamento, pero en tanto el Derecho Legislativo únicamente atiende al procedimiento de legislar, el Derecho Parlamentario va o abarca más funciones que las de este procedimiento.

143) El Análisis de las funciones del Parlamento se desarrollarán en el Capítulo VII de este trabajo, ver, infra, p. 178 y siguientes

3. Autonomía Científica del Derecho Parlamentario

De la singular importancia que se le ha concedido a la rama del Derecho Parlamentario por los doctrinarios, arranca la consideración de conceptualizar a esta disciplina como una rama autónoma del Derecho, es decir, como una ciencia independiente por la complejidad de la materia que es objeto de su estudio. De esa manera, la importancia del Parlamento como institución clave en el desarrollo vital de occidente no se ha puesto en duda en ningún país que se rija por el derecho parlamentario. Lo anterior hizo exclamar a Macaulay que "Bajo semejante dirección monárquica, Inglaterra adquirió, durante estos siglos de gobierno e influencia extranjeros, grandes instituciones que antes no habían sido soñadas en la vida del hombre: asambleas representativas, universidades, jurados y muchas otras cosas en las que todavía descansa nuestra civilización moderna. En la Edad Media la vida institucional y corporativa floreció y creció, mientras el individuo se consideraba de escasa importancia. Algunas de estas instituciones, como las universidades, la profesión de la leyes, los gremios y compañías de las ciudades, y el parlamento mismo, tenían su origen o sus análogas en otras partes; eran productos característicos de la cristiandad medieval como conjunto. Pero nuestro *Common Law* fue un desarrollo peculiar de Inglaterra; y el parlamento, en alianza con el *Common Law*, terminó por darnos una vida política propia en fuerte contraste con los desarrollos ulteriores de la civilización latina".¹⁴⁴

El Derecho Parlamentario encuentra su encuadramiento jurídico en el Derecho Político y particularmente en el Derecho Constitucional, dado que este es el encargado de transformar en normas jurídico-constitucionales, los hechos o fenómenos sociales que acaecen en una comunidad política.

En efecto, si tomamos en cuenta que dentro del Derecho Parlamentario se encuentran o se comprenden temas como el procedimiento legislativo (incluyendo todos sus momentos, tales como la iniciativa, discu-

144) Cfr., Macaulay Trevelyan, George. *Historia Política de Inglaterra*: 2º ed., México, FCE, 1984, p.113

sión, aprobación, sanción, promulgación), la institución de órganos auxiliares de la función legislativa, las funciones de control del presupuesto, de dirección política, de control del gobierno, administrativa, etc., es fácil observar que detrás de estas funciones está el Derecho Constitucional, que es la disciplina del Derecho Público encargada de regular, en última instancia, todas y cada una de estas disposiciones.

Sin embargo, es natural que se entienda que cada una de las funciones que comprende el Derecho Parlamentario, se incrementan cada día, al grado de que para su mejor comprensión y su adecuada sistematización, priva el criterio de los tratadistas en el sentido de considerar a esta rama del Derecho Constitucional dotada de autonomía científica. Incluso, esta consideración también ha sido establecida para efectos meramente didácticos.

Con todo ello, se requiere admitir que el sistema jurídico no está integrado por una serie de ramificaciones aisladas, por el contrario, aún cuando por razón de la materia objeto de estudio se de una gama de diversificaciones, estas no dejan de pertenecer a un cuerpo central, y a su vez esas diversificaciones o ramas de igual manera guardan una relación entre sí, por demás estrecha y permanente. De acuerdo con esto, el Derecho Parlamentario precisa de establecer relaciones a cada momento con otras ramas como pueden ser el mismo Derecho Legislativo, el Derecho Financiero, el Derecho Administrativo, el Derecho Electoral, etc., todo ello con el propósito de cumplir adecuadamente su función y sus finalidades. Y es que, precisamente, la decisión parlamentaria, o más bien la función que encarna el proceso de decisión es lo que hace que el Parlamento ostente su autonomía, pero sin dejar de relacionarse estrechamente con las demás ramas de la ciencia constitucional.

Manzella, al comentar este punto de la unidad autónoma parlamentaria, nos dice que "precisamente es el proceso de decisión el que funciona como punto de reencuentro unitario de las diversas manifestaciones de la autonomía parlamentaria, el punto en el cual la diversidad estructural se resuelve en una acción parlamentaria homogénea imputable a un sujeto político y constitucional único".¹⁴⁵

Pero si bien esta conceptualización de autonomía del Derecho Parlamentario aún no se presenta con claridad, dados los caracteres con los que se integra esta disciplina, es porque no en todos los países se desarrolla de manera uniforme y homogénea, lo que dificulta en extremo el poder desarrollar en forma coherente estudios comparativos, que serían de suma utilidad en el estudio y la investigación de esta disciplina jurídica.

Por otra parte, y como la institución del Parlamento aparece ligada de manera paralela con el nacimiento del Estado liberal sustentando en la separación clásica de los poderes, resulta, entonces, que dependerá mucho de la interpretación que de esta teoría tengan los países para que podamos ubicar el grado de autonomía del parlamento en el país de que se trate.

De esta manera no parece extraño que aún en países como Inglaterra, España y Francia al Derecho Parlamentario todavía se le considera como una parte del Derecho Constitucional.

A pesar de ello, nosotros consideramos que el Derecho Parlamentario posee elementos suficientes como para que se le considere como una rama autónoma del Derecho Constitucional, y como una ciencia de carácter unitario en cuyo campo de estudio pueden tratarse las materias en una decidida libertad de criterio, además de que, ya es factible utilizar en él una metodología acorde con la importancia y los temas propios que engloba.

145) Cfr., Manzella, Andrea, *El Parlamento*; Trad. por el Instituto de Investigaciones Legislativas, ed. s/n; México, Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, p. 173.

La consideración de que el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional, puede apreciarse con claridad, si se piensa que el Derecho Constitucional pone en actividad una serie de normas y de disposiciones en las que tiene su fundamento el propio Derecho Parlamentario, pues tanto uno como el otro inciden en el tratamiento de los fenómenos políticos, sólo que el Derecho Constitucional lo realiza en un sentido más global y general, pues se refiere a toda la Constitución.

En efecto, pues es en la Constitución donde se plasman todos los principios que norman el funcionamiento y la vida, no ya de las instituciones, sino la de todos los órganos que integran la estructura del Estado, los cuales, como el Parlamento, sustentan el contenido del Derecho Parlamentario.

En general, puede decirse que todas las disposiciones parlamentarias, o que de alguna manera incidan con la institución del Parlamento, emanan del orden principal y común que es el Derecho de la Constitución, y tendrán que ajustarse a ella para preservar su unidad en un todo complementado y sólido.

También existe el criterio en el sentido de que el Derecho Parlamentario deviene en gran parte del Derecho Administrativo, pues éste es el que proporciona al primero la infraestructura de órganos sobre las que aquel descansa o se sustenta. Es decir las bases técnicas se las proporciona el Administrativo mientras que el Constitucional lo hace con las bases político-jurídicas.

No se trata aquí en este considerando atribuir al Derecho Parlamentario una naturaleza híbrida. Lo que sucede es que dentro de las normas que emanan de la Constitución, también existen las de carácter administrativo que son las que están destinadas a regular técnicamente, diríamos, el funcionamiento o la operatividad de los órganos de la estructura del Estado; además de que el propio Derecho Administrativo está estrechamente ligado con el Constitucional. Por tanto, es lógico, que la materia que nos ocupa participe de uno y del otro. Esa es la forma en que se complementa el Derecho Parlamentario y las bases jurídicas que lo condicionan.

Así, pues, con la atribución autonómica al Derecho Parlamentario pensamos que es como se abandona la vieja idea de ligar al Parlamento, sólo con la función legislativa. Ya hemos dicho que en las últimas décadas del siglo XIX así como en las primeras del XX, la función más característica de las Asambleas Parlamentarias era fundamentalmente la legislativa, pero ello no obedeció más que a una concepción rigurosa y literal de la teoría de la división de poderes, sobre todo cuando se entendía que todo lo referente al procedimiento de la elaboración de las normas, se circunscribía únicamente al Parlamento, reservándose sólo para el poder ejecutivo la aplicación de ellas.

Pero con la llegada del Estado de Derecho, y más que nada con el pluralismo social y representativo, las condiciones sociales y por tanto las jurídicas que de tradición conservaba, se alteraron considerablemente. Todo ello vino a reafirmarse en una corriente en que se propició la codificación del derecho, casi junto con los cambios de las Monarquías absolutas a las Monarquías Constitucionales. Más tarde, arribó a la vida política el sistema presidencial y con ello los cambios se suscitaron con mas profundidad.

De este modo, la autonomía científica que nosotros vemos en el Derecho Parlamentario radica en su consolidación técnico-jurídica que se ha ido cimentando al paso del devenir histórico. Su autonomía, pues, está estrechamente ligada con su consolidación histórica en cada día que se ha fortalecido, al mismo tiempo que ha ampliado su campo de acción y de competencia, pues la diversificación no afecta a su autonomía, por el contrario, la fortalece y la consolida.

No obstante la evolución histórica que nuestra materia ha experimentado y que continuará haciéndolo, sus principios fundamentales y sus bases generales continúan prevaleciendo hasta el momento, lo mismo que sus procedimientos de aplicación y sus peculiaridades de índole jurídica, que han adquirido una permanencia constitucional.

Con base en estos criterios, estamos en posibilidad de admitir que el Derecho Parlamentario posee una autonomía propia, debido a una especificidad jurídica que ha adquirido a través del tiempo. Y esa característica, esa nota de especificidad no es otra cosa que el sustento de un órgano que encarna la representación política.

Capítulo VI

Contenido del Derecho Parlamentario

- 1.- El órgano y la función. Su distinción cualitativa,
- 2.- La técnica jurídica del proceso legislativo,
- 3.- El proceso electivo y la estructura del Parlamento,
- 4.- Los sistemas modelos

1. El órgano y la función. Su distinción cualitativa

De acuerdo con lo que llevamos reseñado hasta aquí, bien puede comprenderse que el Parlamento es un órgano deliberante, cuya función, en principio, sólo se concretó a la actividad legislativa pero que al paso del tiempo y por la importancia que adquirió en la vida política nacional, extendió su campo de acción hacia otras funciones que hoy en día le caracterizan y le han dado la presencia como un órgano fuerte y capaz de influir en las decisiones del gobierno.

Lo anterior motiva que al Parlamento no sólo se le considere como un órgano integrante de una estructura constitucional que se basa en la división de poderes, sino como una pieza clave en la toma de decisiones que bien pueden, en determinado momento, imprimirle un rumbo distinto al país, según resulte el papel que dicho órgano juegue en determinadas condiciones y circunstancias.

De cualquier modo debemos admitir que, aunque el Parlamento desempeñe diversas funciones, impuestas por la creciente multiplicación de problemas que tienen que afrontar los países, su función clásica sigue siendo la legislativa, ya que, como órgano deliberante y depositario de la voluntad popular, puede, por naturaleza propia, elaborar y producir las leyes.

La función legislativa del Parlamento no es algo que deba pasar inadvertido como una actividad rutinaria y que por ley tenga que hacer, pues si consideramos que el papel del Parlamento en la historia constitucional ha sido determinante tanto para el establecimiento del régimen constitucional como para lograr la estabilidad política de muchos regímenes, entonces debemos de concluir en que el rol que ha desempeñado en la conformación de la vida constitucional ha sido de primera magnitud.

Lo anterior es así, porque el Parlamento no sólo ha producido las leyes ordinarias y secundarias que requiere un país para realizar su actividad administrativa y política, sino que se ha encargado de proyectar y diseñar las propias Constituciones que rigen con éxito tanto a las Monarquías Parlamentarias, a las Constitucionales y hasta los regímenes presidenciales.

Esto se pone de manifiesto, por ejemplo en las Constituciones de Canadá, Australia y Nueva Zelandia, que en los tres casos la parte escrita es obra del Parlamento británico. Así, el Acta de Norteamérica Británica de 1867, el Acta de la Constitución de la Comunidad de Australia de 1901 y el Acta de la Constitución de Nueva Zelandia de 1852, han sido obras del Parlamento que ha conservado la facultad de reformar tales documentos, aunque sus alcances son distintos en cada uno de los tres casos.¹⁴⁶

Si establecemos que la función del órgano llamado Parlamento es por razones lógicas la legislativa y otras que después veremos, conviene aclarar que una cosa es el órgano y otra cosa es la función, pero ambas van estrechamente unidas de modo que no puede existir una sin la otra.

A toda función corresponde un órgano y a todo órgano una función, o bien "la función es inherente a la existencia del órgano, y la existencia de este presupone la existencia de la función"¹⁴⁷. Órgano y función constituyen el complemento adecuado y básico para la operación de cualquier administración gubernamental.

Desde que los estados se constituyeron como tales, y sobre todo los modernos se han distinguido por ser creadores del derecho, porque toda norma jurídica emana del poder público y esta tiene por objeto la creación de actos jurídicos concretos que crean situaciones jurídicas generales y obligatorias.

146) Cfr., Gamas Torruco, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno* ; 1ª ed. México, UNAM, 1976, p. 161.

147) Cfr., Armenta López, Leonel A. "El órgano y la función en el Derecho Administrativo", en *Revista LEX* ; año 3, N° 10, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM, 1988.

Así, pues, la función legislativa que crea el órgano del Parlamento es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, que se sujeta al orden jurídico y consiste en que esas normas regulan la conducta de los individuos dentro de una organización social que es el Estado.

El órgano del Parlamento es una entidad abstracta, pero también es a la vez un concepto jurídico creado por la ley al que se le dota de ciertas atribuciones. Por eso es muy importante no confundir el órgano con la persona física que lo representa, pues es el intermediario entre la función y el órgano. Diríamos que el órgano, como entidad abstracta contiene atribuciones que la ley le manda cumplir cuando lo crea, pero el órgano, por sí mismo, no puede ejercerlas, por lo que requiere que esas atribuciones las lleve a cabo un titular que es la persona física que actúa en su nombre.

Se puede establecer, como norma general que toda persona jurídica para actuar y ejercitar sus derechos requieren de un titular que actúe en nombre del órgano y por cuenta del mismo.

La palabra órgano se emplea para designar a un conjunto de elementos personales y materiales, concretos y abstractos, debidamente ordenados entre sí y dirigidos al fin de la actividad que debe ser ejercitada. Una serie de competencias vienen a formar el órgano que tendrán que ejercitarse por sus titulares.

El órgano de una persona del Derecho Público, es la institución que desempeña una o varias personas físicas, y que tienen competencia para ejercer una o varias funciones públicas. Sin embargo, no siempre los titulares son representantes de un órgano solamente, como sería el caso del Jefe de Gobierno y los Ministros en el régimen Parlamentario, que son representantes del Parlamento en cuanto que éste los depone por medio de los votos de censura, pero no puede nombrarles pues esta misión es del Jefe de Estado a quién también representa. A su vez, el Parlamento representa al cuerpo electoral y a este le ha dado su representación la propia ley.

El órgano del Parlamento, o más bien, el órgano parlamentario está conformado normalmente por dos clases de cuerpos legislativos, uno es la Cámara que representa al pueblo y otro es la Cámara que representa a los Estados.

El bicameralismo es característico de los sistemas federales, aunque todavía nos encontramos con casos de unicameralismo como es el caso de Yugoslavia y Camerun, lo que demuestra que cuando se estudia al Parlamento su análisis no puede ser generalizado y sólo es correcto si se establecen aproximaciones, ya que se producen desviaciones que pueden afectar los principios generales del derecho.

La tendencia en los últimos tiempos es hacia la unificación como se evidencia por la preponderancia de la Cámara baja, que representan a la población en su conjunto y muchas veces son ellos quienes están más ligados con los intereses populares y que pueden hacerlos valer en la tribuna.

Por otra parte, no se pueden tomar como órganos del Parlamento aquellas Comisiones o Consejos que actúan y auxilian al Parlamento en diversas funciones, dado que en estricto juicio, no forman parte del órgano, aunque su importancia para el Parlamento es muy relevante para efectos de realizar su función. Lo contrario sería aquellos casos en que una fracción del Parlamento (Diputación permanente, Comisión Permanente, etc.) se queda funcionando durante el período de receso del Parlamento, porque esa fracción, aunque más reducida, sigue siendo el Parlamento, sólo que "representado", por calificar a ello de algún modo.

Una cosa es el órgano Parlamentario integrado por dos elementos que la ley le ha creado, es decir ambas Cámaras y otra cosa son los órganos que auxilian en su función. Así que el órgano es la entidad abstracta llamada Parlamento cuyos titulares o representantes son los integrantes de esas dos Cámaras, (o en su caso una) encargados de llevar a cabo las atribuciones fijadas al Parlamento por la ley. Ningún órgano puede tener más atribuciones que las que le son fijadas por la ley.

Las funciones no son mas que las propias atribuciones en actividad¹⁴⁸, ejercidas en nombre del órgano, y por el órgano.

Existen algunas opiniones en el sentido de darle al Parlamento una función que es la función constituyente, y entonces se dice que el Parlamento, tiene la función legislativa, la función de control, la función administrativa, la función constituyente, etc.

Ante estos criterios nosotros opinamos que esta no es una función específica del Parlamento, pues si nos damos cuenta la función constituyente es aquella actividad fundamental dirigida a la modificación o creación de las normas constitucionales. Sin embargo, no creemos calificarla como una función específica dado que, en esencia, es una función legislativa, pues el hecho de que se reforme o se cree el derecho de la Constitución o dentro de la Constitución presupone una actividad esencialmente legislativa, ya que esta no solamente se refiere a las leyes secundarias, sino también a la propia Constitución.

No importa que al establecer el procedimiento para modificar la Constitución adquiriera un poder supremo, ya que esto lo eleva de rango por tratarse de la Constitución, pero de todos modos, la actividad no deja de ser legislativa.

148) Ibidem.

2. La técnica jurídica del proceso legislativo

En este punto conviene aclarar que el concepto de técnica jurídica resultaría muy ambicioso si deseáramos exponerlo en todas sus partes y en toda su amplitud. Para los efectos de este trabajo, emplearemos el concepto de técnica como el modo en que se lleva a cabo el proceso legislativo en el Parlamento.

En base a este criterio, podemos decir que el primer acto en que se inicia el proceso, lo constituye la convocatoria para efectos de fijar el día y la hora para que dé comienzo o se reúnan las asambleas, durante cierto período. Aquí, el período puede ser establecido de diversos modos, según sea la legislación de cada país, existiendo, casi, en la mayoría de los casos el establecimiento de períodos tanto ordinarios como extraordinarios.

Los primeros son aquellos que están prefijados en la legislación, que pueden ser en la propia Constitución o bien en leyes secundarias, señalándose en ellos fecha de inicio así como fecha de terminación. Son los períodos que por ley se establecen para el funcionamiento normal de las asambleas. En cambio, los períodos extraordinarios suelen utilizarse en el caso de que se presente un asunto especial o urgente, en el que deban intervenir las mencionadas asambleas por determinadas circunstancias en las que se requiere atender de inmediato el asunto.

Pero de cualquier modo el procedimiento no sufre variación alguna en ningún período, salvo que así lo señalen las legislaciones de rigor.

Se han manejado opiniones con respecto a la duración de los períodos ordinarios de las Cámaras, porque hay quienes opinan que el Parlamento debería estar funcionando de manera constante y que no es justo que los demás poderes sí lo hagan, y el legislativo lo haga sólo en ciertos tiempos.

Aquí hay dos corrientes de pensamiento: por un lado los que afirman que el Parlamento debe funcionar sólo en períodos breves y espaciados, sean un período o dos; por el otro, que el Parlamento debe de estar funcionando siempre; es decir, sin suspender sus tareas. Los primeros argumentan que no es permitido, o que no se le debe permitir al Parlamento más que su funcionamiento ocasional porque puede, en cierto momento, imponérsele al Poder Ejecutivo (o Gobierno) cosa que pondría en desventaja y peligro su estabilidad. Los segundos objetan que no hay ningún peligro si el Parlamento funcionara asiduamente, y se basan en que, por lo general, siempre el titular del gobierno representa más fuerza ante la nación que el propio Parlamento, y que, salvo en los sistemas federales, el ejecutivo en los sistemas parlamentarios posee también medios jurídicos y políticos para detener al poder legislativo.

Nosotros creemos que esta polémica tiene un fuerte origen histórico pues el Parlamento se consolidó en el momento en que, oponiéndose a la monarquía, cobró fuerza en las estructuras políticas y fue Montesquieu, quién en su importante obra "El Espíritu de las Leyes" contribuyó en buena parte para acrecentar este fenómeno, pues de alguna forma la historia política de muchas culturas no puede entenderse cuando no se estudia el enfrentamiento de los poderes legislativo y ejecutivo.

Así sucedía, por ejemplo, en Inglaterra, cuna del parlamentarismo, en que no pocas veces las luchas sangrientas tuvieron origen por el conflicto que privaba entre estos dos poderes. No debe olvidarse que muchas Constituciones fortalecieron al poder ejecutivo para contrarrestar la hegemonía que ostentaba el Parlamento. A su vez éste se atribuyó, antes que cualquier otro órgano la potestad de la soberanía.

En este caso no podríamos situarnos en un criterio parcial dándole la razón al Parlamento, o, mejor dicho, tomando partido por uno y otro, pues si bien es cierto que el Parlamento ha dignificado la vida institucional con actitudes de valentía y de decisión, no lo es menos que ha habido ocasiones en que el Parlamento ha "doblado las manos" ante una medida arbitraria e ilegal por parte del Ejecutivo.¹⁴⁹

149) Como fue el caso de México cuando Huerta disolvió el Congreso en 1913.

Pero aquí no viene al caso establecer un criterio para saber quien triunfó a últimas cuentas, lo mas importante es resaltar la presencia que positiva o no, el Parlamento ha tenido en la determinación de marcar el rumbo y dirigir a las naciones por un camino que, si a veces es equivocado, a veces también ha sido el mejor.

La función esencial de un parlamento tiene lugar, en gran parte, a través del proceso de la elaboración de las leyes.

Tomemos como ejemplo el caso de la Gran Bretaña¹⁵⁰ cuyo parlamentarismo y proceso legislativo resulta aplicable a casi todos los sistemas parlamentarios, dada la similitud que tienen otros países con el británico.

El sistema parlamentario se sujeta por lo general a la proposición, discusión y aprobación de las leyes. En principio hay que establecer que en un sistema parlamentario el gobierno controla el envío de la mayoría de las iniciativas, inclusive hasta el propio debate parlamentario, por razón del acrecentamiento que éste ha tenido en los últimos tiempos sobre el poder legislativo.

En el caso de Inglaterra, decíamos, luego de las ovaciones de inicio sigue la hora de preguntas a los miembros y enseguida se empiezan a debatir las mociones urgentes o a escuchar declaraciones de los ministros o la "Primera Lectura" formal de proyectos de ley; después da comienzo el asunto principal, o sea, el orden del día, ya sea legislación, finanzas o el debate de alguna moción. Hay otra media hora que se dedica al debate libre de los miembros del Parlamento.

Todo proyecto de ley requiere de la aprobación de las dos Cámaras y el asentimiento real para entrar en vigencia como ley. El Acta Parlamentaria de 1949 contiene dos disposiciones fundamentales: 1. que todo proyecto de ley financiera, aprobado por los comunes y enviado a los

150) Las fuentes en que nos hemos basado para esta descripción, son: Gamas Torruco, José, op. cit., pp. 61 y ss.; Yocelvezky R, Ricardo A., *El Sistema Político Británico* ; 1ª ed. México, UNAM, 1986; Jiménez de Parga, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos* ; 5ª ed. Madrid, Editorial Tecnos, S. A., 1974.

lores por lo menos un mes antes de la terminación de un período de sesiones, pasa a obtener la sanción real y por tanto, a convertirse en ley, si no es aprobado por aquellos dentro de un plazo de un mes, y 2. que todo proyecto público de ley que sea aprobado en la Cámara de los comunes en dos períodos de sesiones sucesivos pasa a recibir la sanción real sin el consentimiento de los lores, siempre y cuando haya sido oportunamente enviado a estos un mes antes del fin de cada período de sesiones y que haya transcurrido un año entre la segunda lectura en los comunes, en el primer período, y la segunda lectura en los comunes, en el segundo período.

La primera lectura es formal, en el sentido de que no da lugar a una discusión del proyecto. Es sólo su presentación, que da lugar a la orden para que sea impreso y publicado y pase a la segunda lectura. En esta segunda ocasión, el proyecto es discutido en general, o sea, el debate se centra en sus principios y no en sus detalles.

Luego el trabajo minucioso es realizado en la fase de comisión, que puede incluir a toda la Cámara. Aquí se proponen las enmiendas y cambios que no alteren los principios generales del proyecto. El presidente de la comisión presenta el proyecto ya enmendado en la fase de informe, durante la cual el debate se centra en las enmiendas y no en las cláusulas. Si no hay una moción que contradiga el proyecto, la tercera lectura se efectúa sin debate y se envía el proyecto a la otra Cámara para el trámite correspondiente en ella.

Las enmiendas introducidas por la segunda Cámara requieren de la aprobación de la Cámara en que se originó el proyecto, lo que podría establecer algún desacuerdo entre ellas, pero existe la facilidad de que a través de una comisión formada por ambas el problema se solucione.

Si no hay acuerdo, la Cámara baja puede enviar un proyecto por ella, aun sin el acuerdo de los lores, para el asentimiento real después de un año. O sea que la capacidad de la Cámara de los lores para detener un acuerdo de los comunes se limita al período de un año, pero los lores no pueden hacer lo mismo. Su papel es de Cámara revisora, pero no

puede competir con los comunes. Los proyectos relacionados con finanzas pueden ser enviados para la sanción real después de un mes si los lores no los han aprobado. En cuando al tiempo que duran los debates, este puede variar según sean las circunstancias que intervengan, pero en todo caso el tiempo está sujeto a limitaciones que tienden a impedir que el proceso se trabe.

Existen variaciones en cuanto al tratamiento del proyecto de ley, según las características que puedan presentarse. La más general es si la materia sobre la que se propone legislar es o no motivo de controversia. En el caso de que no lo fuera, es posible que sea muy rápida su aprobación. Luego una segunda clasificación divide los proyectos de ley en públicos y privados. Públicos son aquellos que afectan el conjunto de la comunidad, y privados los que afectan sólo a una parte de ella.

Pero también se presenta un tercer tipo de proyectos de ley que se califican como híbridos o mixtos que son proyectos públicos pero que afectan en algún sentido a una parte de la comunidad.

Hay otra, y sería la tercera forma, de clasificar los proyectos, y se refiere a quien lo presenta en la Cámara. Existen los proyectos del gobierno, presentados normalmente por un ministro, y los proyectos de los miembros privados, sin que esto se refiera a la clasificación anterior.

En el caso de los proyectos que no son motivo de controversia, el proceso se puede simplificar si la segunda lectura tiene lugar en comisiones y no ante toda la Cámara. Los proyectos privados, que también están sujetos a los mismos requisitos de aprobación de los públicos, reciben en la práctica un tratamiento que se desarrolla en comités y comisiones.

Las posibilidades de aprobación son mas altas para los proyectos del gobierno que para los de los miembros privados. Los estudios previos a la presentación de un proyecto, y las negociaciones que tienen lugar antes y durante su tramitación en el Parlamento, fortalecen el gobierno, los partidos políticos, grupos de interés, etc., lo que caracteriza a la mayoría de los sistemas parlamentarios.

3. El proceso electivo y la estructura del Parlamento.

Por lo general, el proceso para la elección de los integrantes del Parlamento que integran su estructura varían según las legislaciones de cada país, al igual que el número de ellos. Así, en el caso de España se determina que el Congreso tendrá un mínimo de 300 diputados y un máximo de 400, y se establece que la ley distribuirá el número de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. Es evidente que el medio de lograr proporcionalidad en su distribución es reducir a un escaño esa representación mínima inicial, a que se refiere la norma, atribuyendo después los restantes escaños de modo proporcional a la población de cada provincia.¹⁵¹

Con esta disposición se tiene que el número representado por cada Diputado no es muy diferente. Pero también podría obtenerse una mas fiel aplicación del principio de proporcionalidad, manteniéndose dos escaños fijos por cada provincia, pero elevado de 350 al tope constitucional de 400 el número total de Diputados, con lo que habría un suplemento de 50 escaños que podrían adicionarse a los que de verdad se distribuyen proporcionalmente a la población.¹⁵²

El senado se compone de cuatro senadores elegidos en cada provincia, excepto en las insulares, en las que se eligen tres senadores en las islas mayores de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno en las agrupaciones de islas menores, o sea, en Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma. Pero las ciudades de Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una. En conjunto suponen 208 senadores de elección directa.¹⁵³

151) Cfr., Santaolalla López, Fernando, op. cit., pp. 46 y ss.

152) Ibidem

153) Ibidem

También hay que agregar los elegidos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, a razón de un senador por Comunidad y otro mas por cada millón de habitantes de su territorio, por lo que este grupo varía. Según el censo de 1984 y de acuerdo con la población actual puede darse la cifra de 48 senadores para cuando se constituyan todas las Comunidades Autónomas.

Todos los Diputados son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, lo que indica que todos los ciudadanos deben tener reconocido el derecho a votar, sin discriminaciones por razón de clase social, ideología, religión, raza, etc., lo que denota la intención de que no exista ningún obstáculo para que cada ciudadano ejerza su derecho de sufragar.¹⁵⁴

Por otro lado, la legislatura o período por el que son elegidas las Cámaras, dura cuatro años, período que se aplica tanto al Congreso de Diputados como al Senado pudiendo estimarse razonable dicho período. La elección por cuatro años se refiere a las Cámaras como instituciones, no a cada uno de sus miembros individualmente considerados. La Constitución Española no prevé la posible prórroga de la legislatura, no obstante dispone que ningún funcionamiento de los órganos del poder público podrá suspenderse en caso de alarma, excepción y sitio.¹⁵⁵

Para la constitución de las Cámaras se dan por reunidas formalmente y de acuerdo con la fecha fijada; eligen sus órganos de gobierno y permiten así el desenvolvimiento de las funciones de su cargo. Pero concretamente, el trámite que determina la Constitución formal de cada Asamblea es la elección de su mesa. Sólo la provisión de este órgano rector permite que los debates estén presididos y que los distintos procedimientos sean impulsados y dirigidos debidamente. En definitiva, sólo la existencia de esta organización mínima que supone la provisión de la Mesa, permite que la Cámara o Cámaras puedan desplegar sus facultades y ejercitar sus funciones. Es por lo que la elección de la mesa suele representar el acto constitutivo de las mismas.

154) Idem, p. 55 y ss.

155) Ibidem

En casi todos los sistemas parlamentarios se da la constitución de grupos parlamentarios; éstos son los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas legislativas. Frente al parlamentarismo antiguo, en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia debilitada, la situación de las Cámaras actuales supone la existencia de estos nuevos grupos que se han transformado en los pilares del sistema.

De esta forma los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas. Los partidos políticos y su trasunto parlamentario, llamados también grupos políticos o grupos parlamentarios, son los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado.

En esta situación han influido factores de rango diverso. Por un lado, la necesidad de la sociedad y del Estado contemporáneos de actuar en base a grandes y operativas organizaciones, pero también la consolidación de los partidos políticos como instrumento de participación política y de manifestación de la voluntad popular.¹⁵⁶

La valoración de los grupos parlamentarios como órganos tienen una razón de ser. Al propio tiempo de la importancia política que representan vuélvense importantes, también, para el auxilio y funcionamiento de las Asambleas.

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado; ejercen la potestad legislativa del Senado, aprueban sus propuestas, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. Tienen, además, el carácter de inviolabilidad.

Nadie puede ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso. Los miembros de las Cortes no están ligados por mandato imperativo y las reuniones de Parlamentarios que

156) Idem, pp. 103 y ss.

se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.

En Alemania Federal el Parlamento está integrado por el parlamento federal como Cámara Baja y por el Consejo Federal como Cámara Alta.¹⁵⁷

Los diputados del Parlamento Federal son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto y serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandato ni instrucciones y sujetos únicamente a su conciencia. Es elector el que haya cumplido 18 años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años, con los cuales se alcanza la mayoría de edad.

El Parlamento Federal es elegido para cuatro años y su legislatura termina con el nuevo Parlamento. Las elecciones se celebrarán en el cuadragésimo quinto mes y a mas tardar en el cuadragésimo séptimo mes después del comienzo de la legislatura.

El parlamento se reunirá a mas tardar treinta días después de las elecciones. El parlamento determinará la clausura y la reapertura de sus sesiones. Su Presidente podrá convocarlo para un fecha anterior, debiendo hacerlo cuando lo exijan la tercera parte de los miembros, el Presidente Federal o el Canciller Federal.

El Parlamento federal elige a su Presidente, los Vicepresidentes y los secretarios y dictará su Reglamento Interno. El Presidente ejerce el derecho de autoridad y el poder policial en el edificio del Parlamento Federal y sin su autorización no puede realizarse en los locales del Parlamento Federal ningún registro o incautación.

El exámen de la elección compete al Parlamento y de su decisión depende también si uno de sus miembros pierde su calidad de tal; se admite el recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal contra la decisión del Parlamento y la reglamentación se fundamentará en una ley.

157) Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

Las reuniones del Parlamento Federal serán publicadas y por moción de una décima parte de sus miembros o del Gobierno Federal podrá excluirse la presencia de público cuando así lo resuelva una mayoría de dos tercias. La votación de esa moción se hará en sesión no pública. Las resoluciones del Parlamento Federal requieren la mayoría de los votos emitidos, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa, pero el Reglamento Interno puede admitir excepciones relativas a las elecciones que ha celebrar el Parlamento. Los informes verídicos sobre las sesiones públicas del Parlamento Federal y de sus comisiones quedan exentos de toda responsabilidad.

El Parlamento Federal y sus comisionados podrán pedir la presencia de cualquier miembro del Gobierno Federal, y los miembros del Consejo Federal y del Gobierno Federal, así como sus Delegados, tienen acceso a todas las sesiones del Parlamento y de sus comisiones. Deberán ser oídos en cualquier momento.

El Parlamento Federal representa al pueblo alemán en su conjunto, ejerce la potestad legislativa del Estado y es el órgano supremo de la formación y manifestación de la voluntad popular. La legislación electoral combina elementos del sistema mayoritario con el proporcional.

Con respecto al Consejo Federal¹⁵⁸, podemos decir que intermedio de éste, los Länder¹⁵⁹ cooperan en la legislación y administración de la Federación. El Consejo Federal se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los retiran. Los miembros del Consejo pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos.

Cada Land tiene por lo menos tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro, los de más de seis millones de habitantes cinco votos. Cada Land podrá enviar un número de miembros igual al de sus votos, y estos podrán ser emitidos sólo uniformemente y por los miembros presentes o sus representantes.

158) Ibidem

159) Estados Federados

El Consejo Federal elige a un Presidente por un período de un año, éste convocará al Consejo, debiendo hacerlo cuando lo pidan los delegados de por lo menos dos Länder o el Gobierno Federal.

El Consejo Federal adoptará sus resoluciones por lo menos por mayoría de sus votos. Dictará su reglamento interno y sus sesiones serán públicas, sin perjuicio de que algunas de ellas lo sean a puerta cerrada.

Los miembros del Gobierno Federal aquí también tienen el derecho y, cuando les sea reclamada, la obligación de asistir a las reuniones de Consejo y sus comisiones debiendo ser oídos en cualquier momento. El Gobierno Federal tendrá al Consejo al corriente respecto de la conducción de los negocios públicos.

La Constitución Alemana prevé la institución o creación de una Comisión Conjunta (art. 53a) que se encuentra integrada en sus dos terceras partes por Diputados del Parlamento Federal y en un tercio por miembros del Consejo Federal. Los Diputados serán designados por el Parlamento Federal de acuerdo con la importancia numérica de los grupos parlamentarios, no pudiendo pertenecer al Gobierno Federal. Así, cada Land se encuentra representado por un miembro del Consejo Federal que es designado por él; se establece que estos miembros no están sometidos a instrucciones. Un Reglamento interno será el que habrá de regular a la Comisión Conjunta y su procedimiento; dicho Reglamento será acordado por el Parlamento Federal con la aprobación del Consejo Federal.

La Constitución manda al Gobierno Federal que deberá informar a la Comisión Conjunta a cerca de sus planes para el caso de defensa.

La Constitución de los Países Bajos¹⁶⁰, establece en su sección primera del artículo 50 la organización y composición de los Estados Generales, que representan a todo el pueblo holandés.

160) Fue consultada La Constitución del Reino de los Países Bajos.

De ese modo se establece que los Estados Generales están formados por la Segunda y la Primera Cámara; la segunda se compone de 150 miembros, en tanto que la primera se compone de 75 miembros, y serán consideradas como una sólo cuando estas se reúnan.

El período de legislatura de ambas Cámaras es de cuatro años y si la ley fija un período de legislatura para los Estados Provinciales distinto del de cuatro años, el período de legislatura de la Primera Cámara será modificado correlativamente mediante la misma ley.

La propia Carta establece que los miembros de ambas Cámaras son elegidos sobre la base de la representación proporcional dentro de los límites que la ley establezca; las elecciones se realizan por votación secreta.

El Artículo 54 dispone que los miembros de la segunda Cámara son elegidos directamente por los holandeses que hayan cumplido 18 años de edad, salvo las excepciones que establezca la ley con respecto a holandeses que no son residentes.

Los miembros de la Primera Cámara se eligen por los integrantes de los Estados Provinciales y la elección tendrá lugar, salvo en caso de que la Cámara se disuelva, dentro de los tres meses siguientes a la elección de los miembros de los Estados Provinciales.

La nacionalidad, al igual que casi todos los sistemas parlamentarios se requiere en Holanda, pues se necesita ser holandés y haber cumplido 18 años de edad para ser miembro de los Estados Generales.

Cada Cámara deberá nombrar un presidente de entre sus miembros, así como un Secretario. Ni éste ni los demás funcionarios de las Cámaras podrán ser miembros de los Estados Generales en forma simultánea. Las sesiones conjuntas de las Cámaras son presididas por el presidente de la primera Cámara.

Cada año, en el mes de septiembre, o cuando la ley lo disponga¹⁶¹, se dará por el Rey o en su nombre, en una sesión conjunta de los Estados Generales, una exposición de la Política que el gobierno proponga seguir.

Las sesiones se celebrarán a puerta cerrada cuando así lo exija la décima parte de los miembros presentes o lo considere necesario el Presidente; luego una Cámara o ambas, según sea el caso, reunidas en sesión conjunta, decidirán el modo de deliberar, pudiendo ser privado o público. Las Cámaras, separadamente o reunidas en sesión conjunta, establecen sus propios Reglamentos.

161) Puede variar la fecha según los motivos que condicionen a ello.

4. Los sistemas modelos¹⁶²

Hablar de sistemas modelos dentro del Derecho parlamentario en estos tiempos, sería tanto como encasillar en unos cuantos países todo lo concerniente a los sistemas parlamentarios. Esto, repetimos, actualmente no puede ser por la simple razón de que si en principio algunos países siguieron el modelo clásico de Gran Bretaña, hoy han desarrollado ellos también un derecho parlamentario moderno y consistente casi como el modelo original, por lo que, de acuerdo como se entiende el modelo es como vamos a interpretar el derecho parlamentario.

Hecha esta aclaración, en nuestra opinión tomaremos como modelo los parlamentarismos de Gran Bretaña, Canadá y Nueva Zelanda, no porque consideremos que estos deban ser, los modelos clásicos, sino porque son los más accesibles a nuestro estudio y porque son los que siguen muy de cerca, tanto Canadá y nueva Zelanda, los pasos de Gran Bretaña.

El parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es un órgano complejo compuesto por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. La actuación de la Corona dentro de esta estructura se conoce como "La Reina en el Parlamento", pero sus facultades son puramente formales y de hecho las ejerce el Gabinete presidido por el Primer Ministro. Pero para efectos de su funcionamiento en la práctica, el Parlamento casi se identifica con la Cámara de los Comunes, por la cantidad de atribuciones y facultades que esta reúne. Actualmente el papel de los Lores ha quedado más reducida, sobre todo a partir de las reformas hechas en el presente siglo.

162) Para el desarrollo de este apartado fueron consultados: Gamas Torruco, José. op. cit.; *Canadá - un descubrimiento*; Trad. e impreso por Department of external Affairs, Ottawa, Ont., 1985; Crewe, Ivor. "Las Elecciones Parlamentarias de Gran Bretaña: Dudas sobre el Sistema Bipartidista", en *Estudios Parlamentarios*; Trad. Diego Ignacio Bugeda Bernal, Num. I, año I Junio - Julio de 1992, Cambio XXI, CEP. 1992.; Yoccelevzky R, Ricardo A., op. cit.; "Constitución", en *Government of New Zealand*; proporcionado por la Embajada.; y Bufala Ferrer-Vidal, Pablo de. op. cit.

La integración de la Cámara de los Comunes puede entenderse como una asamblea representativa proveniente de la elección popular. Hay en ella 635 escaños, ocupados por los triunfadores de otros tantos distritos electorales en que se divide el Reino Unido; de ellos 516¹⁶³ corresponden a Inglaterra, 71 a Escocia, 36 a Gales y 12 a Irlanda del norte. El sufragio es universal, y el voto secreto y mayoritario. De acuerdo con lo anterior puede interpretarse que los Comunes representan a la totalidad e indivisibilidad del pueblo Británico y no al distrito en particular en el cual son electos.

Mediante elecciones representativas la Cámara de los Comunes se renueva cada cinco años, de acuerdo con el Acta Parlamentaria de 1911.

De hecho es raro que una misma legislatura dure los cinco años, ya que el promedio de duración de una legislatura en términos normales es de cuatro años, y sólo dos han llegado al término constitucional. Sí se han dado los casos de prolongación de la duración, sobre todo en el caso de las dos Guerras Mundiales: La Cámara electa en 1910 prolongó sus sesiones hasta 1918 y la de 1935 hasta 1943. Es costumbre llamar a cada legislatura de la Cámara de los Comunes, después de las elecciones respectivas "nuevo Parlamento".

La Cámara de los Comunes se organiza con un Presidente¹⁶⁴ y otros funcionarios, grupos formados en el interior de la misma y comisiones para el estudio de los diversos asuntos.

El Presidente de la Cámara es el Speaker, que es nombrado por ella y por la Corona, y el hecho de que intervengan los dos en el nombramiento tiene un pasado, o más bien un motivo histórico, que fue la situación inicial del Speaker como funcionario designado por el monarca con el propósito de defender, frente a él mismo, los derechos de la Cámara de los Comunes.

163) Yoccelevzky da los siguientes datos: 650 miembros integrantes; 525 corresponden a Inglaterra, 38 a Gales, 72 a Escocia y 17 a Irlanda. Cfr., op. cit., p. 11.

164) Speaker

La importancia del Speaker en la Cámara de los Comunes, radica en que es electo por los Comunes de entre sus propios miembros, al iniciar sus sesiones cada nuevo parlamento. Su nombramiento se acuerda por los dos partidos que predominan en la Cámara, sin que el cargo deba recaer en un miembro del Partido mayoritario. El papel del Speaker no es fácil, pues por la misma naturaleza de sus funciones requiere de suma imparcialidad; esa es la causa por la que se le escoge entre aquellos representantes que no están definidos en posiciones políticas extremas o que puedan resultar conflictivas. Cuando ambos partidos se han puesto de acuerdo en la designación, se presenta ésta ante la Cámara de los Lores para recibir de su presidente la aprobación real, que es una mera formalidad.

Un Speaker de un parlamento anterior puede ser reelecto y existe la práctica común de que su distrito no se oponga a su elección, pero no ha sido así en todos los casos, y los partidos Laborista y Liberal han enfrentado sus propios candidatos, en ocasiones al Speaker conservador. El Speaker, se auxilia por un adjunto que se llama *Ways and Means*.¹⁶⁵

Las funciones que cumple el Speaker son las siguientes: tiene la función de servir de un canal de comunicación entre la Cámara de los Comunes y la de los Lores; y también con la Corona. Habla en nombre de los Comunes¹⁶⁶ y es el Presidente por lo que tiene otras múltiples funciones tales como, acordar o rehusar el uso de la palabra¹⁶⁷; fija el punto preciso que está sujeto a debate; acepta o rehusa las mociones de clausura de las sesiones, conoce e interpreta las complejas reglas del procedimiento parlamentario; mantiene la disciplina dentro del recinto y aplica las sanciones correspondientes; es el escrutador de los votos y quien anuncia los resultados; designa a los presidentes de las diversas comisiones y reparte entre estas últimas los proyectos de Ley; decide cuáles habrán de considerarse de carácter privado y cuáles público, y de ellos cuáles son de índole Financiera y por tanto quedan fuera del control de la Cámara de los Lores. Está obligado a defender los derechos de la minoría en el debate.

165) Presidente del Comité de Medios y Procedimientos.

166) Facultad de donde deriva su designación, pues Speaker, quiere decir "El que habla"

167) Los representantes parlamentarios se dirigen a él y no a la Cámara.

El Speaker no tiene derecho de voz ni voto, excepto en caso de empate.

Existen dos grupos que se forman en la Cámara de los Comunes: el del Partido que está en el Gobierno, o sea el que logró la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara y el de la oposición o sea el segundo en número. Ambos pueden actuar conjuntamente formando "Coaliciones", pero como Laboristas y Conservadores triunfan usualmente por mayoría absoluta, no requieren el apoyo de un tercer partido para llevar adelante el Gobierno.

Otros grupos que existen en la Cámara son los llamados Comités, que son formados por miembros de la Cámara cuya tarea principal es el estudio y dictámen de los proyectos de Ley.

La Cámara de los Lores está integrada por Lores temporales y por Lores espirituales. Los Lores temporales, actualmente suman 900 y son los siguientes:

1. Pares hereditarios del Reino Unido
2. Pares escoceses
3. Lores de apelación ordinaria
4. Pares vitalicios

Los pares hereditarios del Reino Unido, son aquellos que detentan títulos nobiliarios.

Los pares hereditarios son creados por la Corona a consejo del Primer Ministro. Esta medida o atribución ha sido de suma utilidad pues ha restado competencia a los Lores en beneficio de los Comunes, pues se puede obtener la mayoría requerida creando nuevos títulos nobiliarios con el propósito de aumentar los miembros de la Cámara. Los títulos son: duque, marqués, conde, vizconde y barón.

Los pares escoceses; son los que fueron creados para Escocia antes del Acta de la Unión en 1706.¹⁶⁸

Los Lores de apelación ordinaria, son nombrados por la Corona para desempeñar las funciones judiciales de la Cámara. En total son nueve y conservan el derecho de ser miembros, aun cuando renuncian a sus tareas.

Pares vitalicios; se crearon en 1958. Se fundamentan en que la Reina puede conferir el rango de barón durante toda su vida a cualquier ciudadano, sin que el título pase a sus descendientes; son también integrantes de la Cámara por designación.

En cuanto a los Lores espirituales, recaen en los 26 obispos de la iglesia anglicana, formando parte de la Cámara mientras desempeñan su ministerio.

La Cámara de los Lores se organiza con un presidente y otros funcionarios; el presidente de la Cámara es el Lord Canciller que es nombrado por la Corona siguiendo el Consejo del Primer Ministro. Como presidente el Lord Canciller no tiene las mismas facultades que el Speaker, sino que muchas quedan en favor de la Cámara de los Lores y de los pares.

También el Parlamento de Canadá es un órgano compuesto por la Corona, que está representada por el Gobernador General, el senado y la Cámara de los Comunes.

La Cámara de los Comunes es la parte representativa del Parlamento Canadiense y el órgano del cual emana el Gobierno. Se integra por 265 representantes, distribuidos en las provincias de acuerdo con la representación de estas y cada territorio cuenta con un representante. Actualmente se distribuye de la siguiente manera: Terranova 7; Isla del príncipe Eduardo 4; Nueva Escocia 11; Nueva Brunswich 10;

168) En 1958 se expidió el Acta de Unión que prohibió nuevos pares escoceses al crear los del Reino Unido.

Quebec 75; Ontario 88; Manitoba 13; Saskatchewan 13; Alberta 19; Columbia británica 23; Yukon-Mackenzie 2.¹⁶⁹

La Cámara de los Comunes de Canadá se organiza parecidamente a la de Westminster, es decir, con un Presidente (Speaker), funcionarios, grupos internos, miembros de los partidos y comisiones.

El Speaker se elige por la Cámara de los Comunes una vez que se ha realizado la elección general. Sólo que en Canadá no sucede con el Speaker lo que en Inglaterra con respecto a lo de la imparcialidad, porque su nombramiento es privilegio sólomente del partido mayoritario y el cargo tiene una duración de un año, con una rotación entre un anglocanadiense y un francocanadiense; el Speaker no corta sus vínculos, ni con su partido ni con su distrito electoral.

En cuanto a las funciones, puede decirse que son análogas a las del Speaker inglés, esto es: canal de comunicación con los demás componentes del Parlamento; presidente de la Cámara; regulador de los procedimientos internos y del orden de la misma y protector de los derechos de las minorías en el debate y, también, no tiene voz y sólo dispone del voto en caso de empate.

También aquí el Speaker tiene un adjunto que lo sustituye en las ausencias y que actúa como presidente de todos los Comités que tiene la Cámara. Ha sido un uso constitucional que el adjunto sea un anglocanadiense si el Speaker es francocanadiense y viceversa.

"En Canadá hay dos grupos parlamentarios que ya se han formado por tradición; uno del gobierno y otro de la oposición y cada grupo cuenta con su respectivo líder.

La Cámara de Senadores de Canadá tiene la representación de los Estados¹⁷⁰, y está integrada de la siguiente manera:

169) En *Canadá - un descubrimiento*; cit., menciona que la cantidad es de 282.

170) Como cualquier otra Cámara de tipo federal.

El Senado originalmente tenía 72 escaños; de ellos se distribuían, 24 por Ontario, 24 por Quebec y 24 para dividirse 10 Nueva Escocia, 10 Nueva Brunswick y los 4 restantes serían asignados a Isla de Príncipe Eduardo, en el caso de que se uniera a la federación, ajuste que se hizo en 1873. Las provincias occidentales fueron recibiendo escaños a medida que se adhirieron al Estado federal, pero en 1915 Canadá Occidental se convirtió en una zona senatorial, recibiendo 24 escaños, es decir, 6 por cada provincia. Al ingresar Terranova a la Federación se le otorgaron otros 6 complementándose el número de 102 que forma parte integral de la Cámara".

El número original puede ser ligeramente incrementado, agregándose uno o dos por cada área de 24; esto es con el propósito de tener más votos que puedan resolver diferencias que hayan producido empates. Sin embargo, el senado no puede exceder de 110 miembros en su composición.

Los Senadores son nombrados por el Gobernador General en Consejo y el desempeño de su cargo es vitalicio; los nombramientos son de hecho privilegio del primer ministro y del Gabinete, razón por la que se siguen invariablemente líneas partidistas.

En los últimos años y motivados por la crítica que este sistema ha tenido, se han producido algunas reformas en el sentido de elegir directamente a los senadores por el pueblo o indirectamente por algún órgano; elección popular de la mitad de la Cámara y nombramiento de la otra mitad conforme al sistema vigente; término fijo de desempeño del cargo, etc., pero hasta hoy parece que esas propuestas no han prosperado.

Al igual que en la Cámara de los Comunes la del Senado trabaja con Comités para el auxilio de las cuestiones legislativas; básicamente no hay mucha diferencia entre los procedimientos de una y otra.

El Parlamento de Nueva Zelandia también es conocido con el nombre de "Asamblea General"; se integra por la Corona, representada por el Gobernador General y la Cámara de Representantes. Un Consejo legislativo existió, pero dejó de hacerlo en 1950.

La Cámara se integra por 87 miembros; de ellos 83 representan a los llamados distritos europeos, mientras que cuatro representan distritos maories.

La duración máxima de una Legislatura es de tres años y también en su estructura sigue muy cerca a la de Westminster. " En la primera sesión del Parlamento se selecciona al Speaker y al presidente de los Comités. Con una sólo excepción, todos los nombramientos de Speaker realizados en este siglo han recaído en miembros del partido en el Gobierno. A pesar de que la regla de la imparcialidad se observa, el Speaker Neozelandés no rompe totalmente las ligas con su propio partido y siempre encuentra su candidato contrincante de la oposición en las elecciones. No tiene voto más que en caso de empate y si esto llega a ocurrir debe votar, de acuerdo con las reglas respectivas".

También junto al Speaker existen funcionarios tradicionales que lo auxilian en sus funciones y también dentro de la Cámara se forman los grupos parlamentarios del Gobierno y de la oposición.

El Gobernador General ejercita a veces la convocatoria, reunión, prórroga, disolución del Parlamento, facultades que pertenecen a la Reina, pero que prácticamente los realiza ésta última.

El Parlamento de Nueva Zelandia tiene la facultad legislativa y constituyente, y en este sentido su situación es semejante a la del Reino Unido y la teoría de la supremacía parlamentaria se aplica igualmente. La Asamblea General Neozelandeza puede así reformar o derogar el Acta de la Constitución y cualquier otra Ley Constitucional con la reserva que el caso lo amerite.

Capítulo VII

Las Funciones del Parlamento

1.- La función legislativa, 2.- La función jurisdiccional, 3.-La función de control, 4.-La función de Dirección Política, 5.- Las funciones del parlamento en los regímenes parlamentario, y presidencial,semipresidencial o semiparlamentario

1. La función legislativa

La función legislativa ha sido la que por antonomasia ha correspondido al órgano parlamentario, a tal grado que, como ya sabemos, no podía concebirse el Parlamento sin el ejercicio de la función legislativa.

Debemos señalar que la función legislativa es la que tradicionalmente se le atribuyó al Parlamento como privativo y exclusivo de él. Esto era así porque, en primer lugar, el Parlamento como poder soberano, tenía la función de legislar, que era la principal actividad del Estado; en segundo lugar la separación de poderes no concebía que un órgano deliberativo y colegiado permitiera que otro hiciese lo suyo.

Pero con la aparición de los sistemas presidenciales, cimentados en una separación de poderes en la que se establecía la coordinación de las tareas del Estado, la concepción de la función de los Parlamentos cambió radicalmente, pues no sólo continuó realizando este órgano la función legislativa sino que adquirió otras mas, como luego veremos.

De cualquier modo la función legislativa sigue siendo la función propia del Parlamento, viniendo a ser una característica propia de tal órgano, y por esa razón es la que al Parlamento aún se le considera como el órgano legislativo de tradición, inclusive se le denomina poder legislativo. Se trata entonces de la función de la producción de normas jurídicas, pues como dice Santaolalla "esta función consiste en la aprobación de las normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico".¹⁷¹

Con la producción de las normas jurídicas por parte del Parlamento, no hace mas que acatar las disposiciones constitucionales que le atribuyen tal función, al mismo tiempo que enriquecen el desarrollo de la

171) Cfr., Santaolalla López, Fernando, op. cit., 194

Constitución, ya que esas normas pueden modificar o integrar ciertas lagunas que de hecho la ley máxima a veces contiene.

Padilla Segura nos dice que "en tales circunstancias, la práctica legislativa, entendida no sólo como la aplicación rutinaria de un procedimiento ya establecido, sino como la conjunción del cumplimiento de las disposiciones procesales con la necesidad de satisfacer exigencias sociales u objetivos nacionales, alcanza toda su importancia de la cual deriva la responsabilidad, social e histórica del legislador en lo individual y también como miembro de un cuerpo colegiado, al participar en la elaboración de la nueva ley, en su adaptación o adecuación a diferentes circunstancias, o cuando analiza y dictamina, a veces modificando o enriqueciendo las iniciativas procedentes de otros organismos".¹⁷²

La actividad o función legislativa presupone por parte del órgano que la realiza una preparación y conocimientos básicos y amplios de la realidad, por parte de quienes tendrán que elaborar la ley, de tal modo que el órgano que la expide evidentemente responde a unas necesidades políticas, sociales y económicas de una comunidad determinada, y esa composición justamente del órgano que la expide, tiene que estar plasmada y se tiene que ver reflejada necesariamente, de hecho así ocurre, en cualquier disposición de este órgano legislativo.¹⁷³

La producción de la ley dentro del Derecho Parlamentario no sólo debe tomarse como un cuerpo normativo que emana de un órgano dedicado a esa función, sino también como una respuesta que el Estado emite a una necesidad social. Con relación a este juicio el Maestro Moreno Collado afirma que el proceso legislativo no es más que un fenómeno político generado por demandas socialmente determinadas y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas "leyes" o "decretos".¹⁷⁴

172) Cfr., Padilla Segura, José Antonio. "El Proceso y la Práctica Legislativos" en *Política y Proceso Legislativos*; cit., p. 185.

173) Cfr., Barragán, José. "El Proceso y la práctica legislativos", en *Política y proceso Legislativos*; cit., p. 191.

174) Cfr., Moreno Collado, Jaime. "El Proceso y la Práctica Legislativos", Idem., p. 197

También en muchas ocasiones, la expedición de una ley es una respuesta a un conflicto que ha provocado la desunión de una parte de la sociedad, y con la ley puede volverse a la unión, tan importante en una pluralidad social. "En la Constitución se manifiesta una mutación de calidad del trabajo legislativo parlamentario. Su función es esencialmente de unificación".¹⁷⁵

En cualquier sistema parlamentario el proceso por el que atraviesa la elaboración de una ley, que tal es la función legislativa, lo hace, primero, con la iniciativa. El fenómeno de la iniciativa no es más que el primer acto de voluntad que pone en movimiento el aparato legislativo, y este derecho que es importante señalar, por lo general, les corresponde a los titulares del poder ejecutivo y a los miembros de las Cámaras. Pero existen también legislaciones en las que este derecho se reserva para el Primer Ministro o el Gobernador General, como es el caso de Gran Bretaña y Nueva Zelanda. También puede dejarse la iniciativa a una sola Cámara cuando se trate de una materia en especial, como es el caso de Canadá, en que la iniciativa para los proyectos en materia hacendaria deben originarse en la Cámara de los Comunes¹⁷⁶. En el sistema jurídico mexicano el derecho de iniciativa corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Más tarde llegará el dictámen que previamente ha sido analizado en forma detallada, y esto incluye la negociación con los grupos opositores con el propósito de unificar la opinión de la mayoría. La elaboración del dictámen implica un trabajo técnico¹⁷⁷, pues requiere ratificar los elementos de justificación, es decir, los fundamentos jurídicos del mismo, y, en el caso de que hubiese habido algunas modificaciones tendrá que acompañarlas su correspondiente justificación y explicación.

Luego del dictámen vendrá la discusión en que los legisladores parlamentarios tendrán que preparar su intervención y cuya opinión habrá de ser en favor o en contra del proyecto.¹⁷⁸

175) Cfr., Manzella, Andrea., op. cit., p. 311

176) Cfr. Canadá un descubrimiento, op. cit., p.62

177) Cfr., Moreno Collado, Jorge. op. cit., p. 219

178) La intervención se ha mezclado mucho con los dotes de oratoria de los parlamentarios.

La aprobación, finalmente, no es más que la aceptación del proyecto que se ha de expresar con la votación que los miembros parlamentarios harán en los términos de lo que disponga el Reglamento respectivo, para enseguida prepararlo a su promulgación.

2. La función jurisdiccional

Esta función es en nuestro concepto, una función que aun ostenta el Parlamento como un complemento a las demás que realiza y la explicación de que todavía la ejerce, o más bien, la tenga atribuida, es por razones históricas, pues "antaoño de considerable relevancia y hoy día meramente residual, presentándose en muchos casos como vestigio del pasado".¹⁷⁹

Al respecto de la función jurisdiccional por parte de los Parlamentos hay que afirmar que no se presenta un criterio uniforme, pues cada legislación incluye como función jurisdiccional lo que considera que deba considerarse como tal y por consiguiente, otorgándole al Parlamento las facultades propias de la función.

Algunas funciones jurisdiccionales están comprendidas dentro de la función de las Cámaras, y pertenecen a estos actos ciertas funciones en que se desenvuelve la vida constitucional del Estado.

Así, se encuentra lo referente a la revisión de las Actas con todo el procedimiento disciplinario; ciertas tendencias para pronunciar algunas condiciones de tipo moral, así como las declaraciones de incompatibilidad, declaradas por las Cámaras sobre determinado número de sus miembros.

Las cosas se complican, a veces, porque las Comisiones tienden a atribuirse determinadas funciones jurisdiccionales, sobre todo aquellas Comisiones de investigación, y puede que lo hagan durante las diligencias de la instrucción, o en el dictámen emitido por la Cámara, que tiene cierto carácter de sentencia.

Otra de las funciones de carácter jurisdiccional que suelen atribuirse las Cámaras consiste en el control o verificación de Actas,

179) Cfr., Santaolalla López, Fernando. op. cit., p. 208.

que se refiere a la comprobación y resolución sobre si los miembros de ellas cumplen todos los requisitos que le son señalados por la legislación electoral.

También, y como complemento a lo anterior, se adjudican la facultad de poder investigar si las elecciones se han desarrollado, sin caer en contravenciones o desviaciones del procedimiento previamente establecido por la ley.

Pero tanto esta facultad, como otras, si analizamos detenidamente su contenido, repararemos en que, más que una facultad ordenadora, constituye una facultad juzgadora. Afortunadamente la legislación y el sistema político de algunos países se han dado cuenta de ello. Este avance se ha reflejado en que de manera progresiva todas estas facultades del Parlamento, han ido transfiriendo a los Tribunales, ya que estos resultarían mas indicados para conocer de la función que comentamos.

Y no es que con ello el Parlamento no hubiese podido ejercerla; lo que sucede es que los Tribunales son órganos que se han instituido para conocer de la función jurisdiccional, por lo que habría menos posibilidad de equivocarse. Así los establecieron claramente algunas Constituciones europeas para evitar que se pudiera dar una confusión de competencias.

Una función mas que el Parlamento tiene y que también puede considerarse como jurisdiccional, es la que conoce del examen de incompatibilidades que en un momento determinado puede afectar a los miembros. Sobre esta función ya no se presenta el riesgo de lo anterior, sobre todo porque se trata de un acto que no está relacionado con la contienda electoral, y porque los supuestos de incompatibilidad son mas delimitables, lo que permite mejor su observancia pacífica y su aplicación.

Al respecto vale decir que el control del incumplimiento de las incompatibilidades corresponde al Congreso y al Senado, pero ejercen esta atribución auxiliados por determinados grupos especializados. Se da el caso también en ciertos regímenes bicamerales que esta atribución aparece como competencia, sólo de una de las Cámaras.

En el caso de la península Ibérica, por ejemplo, se reserva a ambas Cámaras la capacidad decisoria y "aunque el examen de incompatibilidades, no suele plantear los problemas de control de actas y de elecciones, ya que no hay posibles discrepancias sobre validez de papeletas o recuento de votos, no está demás que se introduzcan algunas garantías mínimas para los parlamentarios, en forma a impedir que este trámite se separe de la función orgánica".¹⁸⁰

Pero la función jurisdiccional que por tradición suele atribuirse o encargársele a los Parlamentos es la que se refiere al conocimiento de los delitos cometidos por altos funcionarios públicos y por los propios integrantes parlamentarios.

El criterio que aquí se utiliza para referirnos a los altos funcionarios públicos es en sentido práctico, pues nos estamos ocupando de funcionarios que ostentan la titularidad de un poder. De ese modo tenemos que los Parlamentos conocen de los delitos cometidos por el Presidente de la República, Primer Ministro, Viceministros, Secretarios de Estado, etc.

No existe en realidad un fundamento, o una justificación jurídica que nos explique el porqué se le empezó a dar a los Parlamentos estas facultades jurisdiccionales, lo mas probable, como apuntan algunos autores, es que en el medievo se les empezó a dar esta competencia a los Parlamentos porque ellos constituían un medio de auxiliar al Monarca en la impartición de justicia. Es, fundamentalmente, Inglaterra en donde se marca con claridad una situación de este tipo en la Cámara de los lores, en que actúa como instancia de apelación para conocer de determinados delitos.¹⁸¹

En los Estados Unidos el procedimiento del *impeachment* o juicio político, la Cámara baja puede realizar una acusación que con posterioridad es juzgada por la Cámara alta, y se ha usado como mecanismo de presión para establecer una responsabilidad de tipo político a ciertos funcionarios.¹⁸²

180) Cfr., Santaolalla López, Fernando. op. cit., p. 82.

181) Cfr., Figueroa, Luis M. *La Constitución Inglesa*; 1^ª ed., México, Editorial Tus, 1991.

182) Se ha utilizado muy pocas veces para juzgar a los presidentes en la historia de ese país, y en tiempos recientes Níxon prefirió renunciar antes que enfrentarse al *impeachment*.

En los sistemas latinoamericanos, copiados de los Estados Unidos, como en el caso de México el procedimiento es similar. Sin embargo, es muy raro que se haya utilizado con efectividad.¹⁸³

No obstante lo anterior, algunos países con una visión más práctica de la situación han ido trasladando gradualmente esta función a los Tribunales, por considerar que estos órganos son los que deben conocer de la comisión de delitos de funcionarios, opinión con la que nosotros estamos de acuerdo porque de este modo se evita involucrar a un órgano cuya función, en esencia, no es la judicial y también para evitar que un juicio político se lleve a cabo con parcialidad.

183) Contra los Presidentes casi en ningún país latinoamericano se ha utilizado, salvo el caso reciente de Collor de Melo en Brasil. En México nunca se ha utilizado contra un Presidente.

3. La función de control

Por lo que se refiere a la función de control es necesario antes de entrar en el tema, hacer la aclaración que el término control se ha presentado un tanto oscuro en el derecho parlamentario. Esto ha ocasionado que diversos tratadistas no hayan establecido un criterio claro cuando hablan del control parlamentario.

Esto ha sido así porque en términos generales por control puede entenderse todo aquel manejo que el Parlamento tiene en las funciones que deba realizar; así, si el Parlamento tiene una función jurisdiccional se diría entonces que tiene el control de ciertos asuntos, y si el Parlamento tiene una función fiscal; se diría también que tiene una función de control fiscal, y así sucesivamente.

De acuerdo con lo anterior y para no prestarse a confusiones lo que aquí vamos a exponer, diremos que la función del control que atribuimos al parlamento como específica, será la función de control que tiene con respecto a la actuación del gobierno. Pero aún así este término no puede circunscribirse a una sola actividad parlamentaria, sino que se trata de varias acciones sobre las cuales se ejerce el control parlamentario que, inclusive, puede ser de vigilancia y fiscalización. De ese modo cualquier acción de control que ejerza el Parlamento sobre la autoridad del gobierno será una función genérica; es decir, será una función de control, por parte del Parlamento, hacia un aspecto determinado del gobierno.

No todas las opiniones resultan favorables para la función de control por parte del Parlamento hacia el Ejecutivo. Los que están en desacuerdo opinan que esta función tiene mas desventajas que ventajas, pues se trata de una falta de respeto al ejecutivo además de que puede utilizarse como un elemento de presión en su contra.

Por su parte, quienes defienden y sostienen que esa función es mas que necesaria para que el Parlamento continúe en ella, se basan en que el Parlamento debe contar siempre con una función de vigilancia hacia el poder ejecutivo, porque ello garantiza y avala el cuidado de

los asuntos públicos, pero que mas bien se trata de un control a la acción del poder ejecutivo para evitar un abuso de poder.

Con respecto a este último criterio diríamos que esta disposición de atribuciones al Parlamento no ha tenido mayor problema, desde el punto de vista teórico. En el aspecto práctico no es tampoco mucho lo que pudiera comentarse pues en la medida que los Estados han ido consolidándose y el gobierno fortaleciéndose, la figura del Parlamento se ha visto relegada por la presencia del titular del gobierno.

Esto lo confirma si nosotros observamos que en los últimos años así ha sucedido con muchos parlamentos, aún en aquellos de fuerte tradición política. La razón no debemos buscarla en el crecimiento de la figura del titular del gobierno, sino en los miembros que constituyen la mayoría en el seno parlamentario pertenecen al partido que detenta el poder de gobierno, lo que puede explicar muy bien el porqué muchas veces el Parlamento aparece plegado a la acción del ejecutivo.

Lo anterior es por lo que hace a las democracias modernas y pluralistas con un elevado grado de preparación política y madurez ciudadana. En lo tocante a los países subdesarrollados como son la mayoría de los latinoamericanos, entre ellos México, no amerita hacer el análisis pues la mayoría de los miembros parlamentarios son cooptados por la designación directa subrepticia, traicionando así el espíritu democrático de las elecciones. Pequeños brotes de tintes democráticos se han querido dar, por ejemplo en México, en donde partidos políticos que representan una obra de teatro de oposición, no han tenido verdadero sentido radical de oposición.

En fin, aceptemos que lo importante es que la función de control existe y al menos teóricamente es saludable que la contengan las legislaciones, pero ante la indefinición exacta o precisión concreta de lo que puede entenderse por control parlamentario, insistimos, aceptamos, la acción de equilibrio que ejerce el Legislativo con respecto al ejecutivo, cualquiera que sea la materia, siempre y cuando sea un contrapeso.

Por lo anterior y como afirmó Pérez Calvo¹⁸⁴, no es de extrañar que autores más recientes hayan buscado un concepto jurídico más seguro del control, abandonando su tradicional consideración como mera presión, fiscalización o verificación del Parlamento sobre otros entes.

Santaolalla siguiendo al autor anterior afirma también que en este nuevo sentido el control constituye una actividad que un sujeto ejerce sobre otro para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso concreto.¹⁸⁵

Luego completa su idea diciendo que pueden ser muy diversas las actividades o manifestaciones que pueden someterse a esta verificación. En todo caso, todas ellas deben tener un parámetro de referencia integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas pueden dar lugar a una sanción, esto es, a una medida obstativa o de corrección, de veto si se quiere, cuando se considera que la actividad controlada no se ha ajustado al parámetro de referencia.¹⁸⁶

El Jurista Italiano manzella se refiere a la discusión de concepto y afirma que por control del parlamento se entiende Genéricamente las cosas más dispares, como la interrogación y las enmiendas de un proyecto Gubernamental, la aprobación del presupuesto y las indagaciones de la acusación, pero en sentido técnico no es así.¹⁸⁷

Luego agrega que 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 restablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventuales desequilibrados¹⁸⁸. Y continúa diciendo que : "La definición es util

184) Pérez Calvo, A. *El Control Parlamentario del Gobierno* ; cit. por Santaolalla López, Fernando; op. cit., p. 199.

185) Ibidem.

186) Ibidem

187) Cfr., Manzella, Andrea, op. cit., 355

188) Ibidem

aquí, para fijar la diferencia con la garantía. En esta última no existe una responsabilidad de hacer valer y, por tanto, no existe la necesidad conceptual de una medida para aplicar, que en cambio, es el elemento necesario en el control"¹⁸⁹. "La intervención de garantía apunta a afirmar el autor-, a salvaguardar el interés de la normatividad constitucional en uso del poder público".¹⁹⁰

Pero de alguna manera y el sentido común a veces así nos lo indica, el concepto de control tiene mucho que ver con el del poder, por lo que " Los conceptos puestos como fundamento de la noción del control parlamentario son los de la responsabilidad política y del poder".¹⁹¹

No menos importante resulta el tema del Control Parlamentario relacionado con la responsabilidad política. El Control del Gobierno por parte del Parlamento y por medio de la responsabilidad política, constituye una de las características más notables del parlamentarismo actual. Sin embargo, no siempre este control presenta singular eficacia en la realidad y es por la razón tan impredecibles que tiene los asuntos políticos en la práctica, por lo que se ha calificado de anacrónico en su funcionamiento.

Pese a ello, sí es un hecho que los documentos constitucionales más modernos tienen previsto el mecanismo de la responsabilidad política como principal instrumento de Control de Gobierno.

Por otra parte, es cierto que la práctica del régimen parlamentario con la utilización de la responsabilidad política no siempre ha sido la misma, pero no por ello disminuye la importancia de la institución, por que una cosa es la enunciación y otra cosa es la actuación. La no aplicación de una disposición no afecta su valor ni su efectividad, por ello el sentido que tiene en nuestros días no desmerece en su importancia.

Se puede pensar en el sentido de que porque una disposición no se aplica pierde su valor, tal como ha sucedido con la responsabilidad política, que no ha perdido ni su valor ni su garantía de

189) Ibidem

190) Ibidem

191) Idem, p. 359

aplicación, ya que la institución se instrumentó como un mecanismo para actuar en el marco de un antagonismo real entre dos poderes en que lo normal suele ser la colaboración y sólo excepcionalmente el enfrentamiento.

Por lo tanto y aun con su no aplicabilidad pensamos que este sistema siempre tendrá una razón de ser, desde luego en caso de que se presentase un conflicto, que no por raro deja de ser improbable.

4. La función de Dirección Política.

Otra de las funciones del Parlamento es la que se denomina función de Dirección Política.

Esta nominación o clasificación de la función es una aportación de la doctrina italiana al Parlamentarismo moderno, y fue motivada por aquellas urgencias que se presentaron en aquel país, como medio o recurso para salvar los obstáculos en que se encontraba la división de poderes.

Prácticamente la función política es aquella que consiste en la determinación de los objetivos para emprender o diseñar los proyectos nacionales de un país determinado.

Santaolalla expresa que la función de dirección política puede diferenciarse entre una dirección superior, que actúa para desarrollar los valores y principios de la Constitución, y otra inferior que tiene un ámbito infralegislativo y tiende a destacar unos objetivos con mayor grado de concreción con los primeros.¹⁹²

En lo personal no estamos de acuerdo con el autor citado pues pensamos que en un proyecto; en una política nacional, no puede haber una dirección superior y una inferior, o como dicho autor la llama: infralegislativa.

Pensamos que la dirección política es una sólo por un núcleo principal de poder, y tan importante es una decisión a niveles superiores, como también lo es en los infraniveles, siempre que ambos esten coordinados a manera de un engranaje que debe funcionar al mismo ritmo de avance. Lo que sucede es que la mayoría de estos criterios se hacen en razón del nivel jerárquico de donde emana la responsabilidad de la decisión.

192) CFr., Santaolalla López, Fernando, op. cit. 204 y ss.

Desde el anterior punto de vista estamos de acuerdo, pero de ser así caeríamos en una absurda clasificación que sólo atendería a los niveles en que está repartida la decisión, lo que daría pauta a abrir la compuerta a una sucesión de clasificaciones jerárquicas que nos enredaría más en este asunto. La dirección política tendrá que ser una, pero con suficiente apertura a todas las áreas y manejarlas coordinadamente, procurando que el resultado de cada una de ellas sea igual al de todo el conjunto.

Por lo tanto si en la función legislativa parlamentaria se presenta el concurso de una variedad de órganos, no hay porqué no pensar que en la función de dirección política pueda ser igual, lo mismo que la presentación de distintos sujetos.

En los países de una Acentuada vida democrática pluralista la función de dirección política se debe entender como aquella actividad tendiente a fijar las metas que deben alcanzarse, así como la utilización de medios para conseguirlos. No puede decirse lo mismo en países escasamente desarrollados, en los que el rumbo de la política sólo lo lleva una persona o un grupo muy reducido, pero en donde el Parlamento no tiene la fuerza suficiente para opinar.

La importancia de los conceptos de Manzella son imprescindibles en este apartado. Afirma el parlamentarista: "La función de dirección política es la de determinar los grandes objetivos de la política Nacional y seleccionar los instrumentos para alcanzarlos. En la función de dirección existe, por tanto, un aspecto de individualización de fines y un aspecto de individualización de medios para lograrlo".¹⁹³

Pero luego prosigue: "La dirección política en nuestro sistema constitucional no surge, como Minerva, de la cabeza de alguien y de repente. Es fruto de un procedimiento de especificación al cual concurren diversos sujetos en funciones autónomas".¹⁹⁴

193) Cfr., Manzella, Andrea. op. cit., p. 261.

194) Ibidem

"La primera selección, que además es general, de dirección es la popular. Esta surge en el momento en el cual el cuerpo electoral se pronuncia entre diversos programas políticos cada uno de los cuáles es una propuesta de dirección y, simultáneamente, con el voto, cumple una distribución de fuerzas parlamentarias en función de los objetivos programáticos".¹⁹⁵

"En un régimen presidencial multipartidista, como el nuestro, es difícil que esta primera selección sea suficiente para hacer nacer un programa y un gobierno. La hipótesis normal es que exista la necesidad, después de la primera clarificación del voto popular, de agregaciones posteriores y confrontaciones de programas y de fuerzas parlamentarias".¹⁹⁶

"Hablando de dirección política, con respecto al gobierno no se debe hacer referencia a todo el programa gubernamental. Es común observar en nuestro ordenamiento la existencia, en las declaraciones programáticas de los gobiernos, de dos partes distintas. Existe una parte de revelación y de registro de las necesidades y aspiraciones del país respecto de las cuales existe una explícita intención gubernamental de actuar sin que ello signifique el arribo a una verdadera especificación de soluciones. Después existe una parte más sobria que comprende, con la precisión de medidas concretas, la declaración de la línea política verdadera y propia hecha en relación a los datos de la situación económica, monetaria, internacional, del orden público y a las relaciones con los otros partidos".¹⁹⁷

Finalmente y para complementar el comentario del maestro italiano debemos referirnos aun más a la dirección política en que figura el Parlamento.

Creemos que tanto la actuación del gobierno como el Parlamento conduce a una meta común, pues ambos desean las soluciones conjuntas aunque por distinto procedimiento y por distinto camino, mas si se trata de la función legislativa como medio para objetivos de discusión política.

195) Ibidem

196) Ibidem

197) Idem, p. 264.

El papel del Parlamento en la dirección política siempre será de suma importancia, sea cuando se lleve a cabo la producción de una ley o bien en el caso de la modificación del mismo texto gubernamental y ya no se diga en el caso de un Tratado Internacional. El binomio parlamento-gobierno con toda su relevancia trastocará la actividad y el juego parlamentario sobre la función legislativa, que es, en última instancia, a través de la cual se observan de modo concreto todos los resultados de la dirección política.

5. Las funciones del Parlamento en los regímenes parlamentario y presidencial, semipresidencial o semiparlamentario.

Debemos hacer la aclaración que este rubro no se refiere a una descripción sistemática de los regímenes anotados, porque no se trata aquí de un trabajo de derecho constitucional. Pero de lo que sí se trata es de observar las similitudes o las diferencias que pueden privar en los regímenes en cuestión, con el propósito de relacionarlos con el Parlamentarismo.

Podemos decir que los tres tipos de regímenes tienen Parlamento, pero no todos son sistemas o gobiernos parlamentarios. De hecho cualquier régimen de gobierno que se precie de ser una democracia pluralista tienen en su estructura un órgano llamado Parlamento, más no por eso son regímenes parlamentarios.

Duverger hablando de estos regímenes dice: "Los regímenes parlamentarios que nacieron, siguiendo el ejemplo de Gran Bretaña tienen un Parlamento como exclusiva expresión de la soberanía nacional. Los ciudadanos se expresan eligiendo diputados y senadores, a veces hay dos asambleas. Tiene una importancia secundaria. Lo importante es que los representa un Parlamento. De modo alguno, el gobierno el ejecutivo, son la emanación del parlamento, o sea que no se puede seguir siendo Jefe del Gobierno, Presidente del Consejo, Primer Ministro o Canciller sin la confianza del Parlamento. Este puede derribar al gobierno mediante un voto de censura impulsado por los diputados, o puede ser llevado a renovar o a negar su confianza, impulsado por el gobierno. He aquí los regímenes parlamentarios".¹⁹⁸

Luego agrega: "En los regímenes presidenciales, el pueblo, los ciudadanos se expresan mediante dos votos de sufragio universal totalmente distintos. Eligen directamente al presidente y eligen directamente

198) Cfr., Duverger, Maurice. "Evolución comparada de los Regímenes Parlamentario y Presidencial", en Presencia de Maurice Duverger en México ; vers. en español y en francés, 1ª ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1988, pp. 49 y ss

al parlamento. En algún momento, se dijo que se trata de un régimen dualista, porque los ciudadanos se expresan de dos maneras. Al contrario el régimen parlamentario es un régimen Monista porque los ciudadanos se expresan exclusivamente mediante el parlamento. De inmediato parece posible que haya conflictos entre los dos poderes si no tienen la misma orientación. Hoy por ejemplo, el Presidente de Estados Unidos es Demócrata, el Congreso en su mayoría Republicano. Las dos expresiones del sufragio universal son diferentes".¹⁹⁹

Es conocido el debate que se presenta para conceptuar el régimen semipresidencial, pero se supone que aquí se superpone al régimen parlamentario un parlamento elegido por los ciudadanos, un gobierno que sólo puede quedarse en el poder si tiene la confianza del parlamento y superpuesto a esto, un presidente de la República dotado de poderes elegido por sufragio universal; aquí los poderes propios son mas o menos importantes, siempre notorios y los pueden ejercer sin la aprobación de la mayoría o del Primer Ministro.

A la combinación de estos dos regímenes se le llama semipresidencial, porque en la cabeza del Estado están el Presidente elegido y el Primer Ministro que representa al Parlamento. El régimen semipresidencial existió aun antes de la posguerra y precisamente operaba en Finlandia y en la República de Weimar de 1919 a 1933. También hicieron práctica de este régimen Austria e Irlanda en la primera mitad de siglo y la Francia con el General De Gaulle.

Pero lo que aquí nos interesa es saber cómo se combinan unas funciones parlamentarias entre unas y otras. No vamos a describir nuevamente cada una de ellas, pero lo que sí podemos es establecer una diferencia de funciones cuantitativa que, como veremos, no es muy tajante que digamos.

Partiendo de la base que todos las democracias pluralistas tienen parlamento, mas no todas pueden conceptuarse como regímenes parlamentarios, podemos afirmar que las funciones parlamentarias siguen casi la misma clasificación, tanto en los presidenciales como en los

199) Ibidem

semipresidenciales. En ambos encontramos la función legislativa, por ser el órgano creado para ello por la Constitución, sólo que en el régimen presidencial, el presidente posee la facultad reglamentaria, cuestión esta que no se da en los regímenes parlamentarios, aunque sí es factible que haya operado en los semipresidenciales pero no se tienen datos sobre ello. En el caso de Francia, cuyo régimen puede calificarse de semiparlamentaria o semipresidencial, no opera para el Presidente la facultad reglamentaria.

De hecho en la función legislativa podrían encontrarse diferencias, pues es tanto en los regímenes presidenciales las materias sobre las cuales legisla el Parlamento, suelen establecerse expresamente reservando las que no se enumeren a los Estados y viceversa, en el sistema parlamentario no ocurre lo mismo, pues el parlamento puede legislar en cualquier momento que se le presente el problema y en cualquier materia. Desde luego nos referimos a los sistemas presidenciales que tienen un régimen Federal y a los sistemas parlamentarios de corte tradicional.

En cuanto a la función de control político por parte del parlamento hacia los actos de gobierno, podemos decir que en un sistema parlamentario se establece hasta la posible dimisión del gobierno, en el caso de que haya una fuerte presión parlamentaria, y el Jefe de Gobierno, a su vez, cuenta con la facultad de disolver las asambleas, en determinado momento. Este fenómeno tiene otro matiz en el régimen presidencial, pues este no es responsable ante el Parlamento, ni tampoco lo puede disolver. La función de control político, como ya sabemos, por una coordinación de facultades establecidos por la Constitución en la que intervienen ambos poderes, en ciertas materias, como la celebración de tratados, nombramientos de altos funcionarios, etc.

La función jurisdiccional, tanto en un régimen como en los otros, no presenta diferencias sustanciales, salvo ciertos detalles de procedimiento. Y en cuanto a la función de dirección política, tal vez es conveniente anotar que en los sistemas presidenciales se concentra más la responsabilidad de llevarla a cabo en la persona del titular del poder ejecutivo, lo que no sucede en el sistema parlamentario, donde la responsabilidad de la política nacional compete por igual de llevarla tanto al gobierno como al propio parlamento.

Capítulo VIII

El Derecho Parlamentario en el Estado Contemporáneo

- 1.- El Derecho Parlamentario y su relación con el gobierno,
- 2.- La crisis del sistema parlamentario,
- 3.- Régimen parlamentario y régimen presidencial,
- 4.- Opción para el futuro de la democracia.

1. El Derecho Parlamentario y su relación con el gobierno.

El Parlamento constituye una pieza importante en todas las democracias pluralistas, y cada día esa importancia se acrecienta en la medida en que continúa siendo el organismo representativo de la voluntad política. Todas las instituciones parlamentarias se vuelven esenciales para los regímenes constitucionales que procuran sustentarse en un sistema democrático.

No obstante este progresivo desarrollo del sistema parlamentario, se ha vuelto difícil su consolidación por una serie de cambios que en los últimos años han experimentado las democracias occidentales, a tal grado que se habla de una crisis del sistema parlamentario; o más bien, de las instituciones parlamentarias, lo que significa que los Parlamentos tienen que enfrentarse a graves problemas si es que quieren asegurar su supervivencia.

Esta supervivencia encuentra su relación directa con la institución del Gobierno, pieza también muy esencial que complementa y conforma el sistema parlamentario en un estrecho vínculo como elementos de los sistemas constitucionales occidentales.

Lo anterior significa, que es muy necesario, la realización de una estrategia de replanteamiento de las relaciones que se presentan entre el propio Parlamento y el Gobierno en su configuración actual, y que conviene conocer, esto con el propósito de que puedan superarse algunos obstáculos que se presentan con motivo de esas relaciones, y no sólo eso, sino que estas puedan optimizarse de modo que el Parlamento, así como el Gobierno, puedan cumplir con mayor éxito sus funciones, en un marco de democracia.

Para ello se requiere tomar en cuenta que el sistema parlamentario de gobierno está basado, también, en un sistema en el que sobresalen los partidos que son parlamentariamente responsables de la estabilidad política estructural del Estado.

En ese complejo de interrelaciones institucionales se produce una relación entre parlamento y gobierno; entre el poder legislativo y el ejecutivo, pero con la característica de que algunos miembros del legislativo pueden pasar a formar parte del ejecutivo, o por lo menos salir de él, como es el caso de los ministros.

Sin embargo, no se piense que esta compatibilidad de traslación de un poder a otro es posible en todos los regímenes parlamentarios, sobre todo en aquellos Parlamentos atenuados, como podrían ser Holanda, Francia o Luxemburgo.

También en esa interrelación del legislativo con el ejecutivo, el Gobierno cuenta con el apoyo de las Cámaras que se traduce o se expresa por medio de los votos que, emitidos por mayoría dan la confianza a la labor del Gobierno. Esto lo confirma el hecho de que existen países en donde el Parlamento elige al Gobierno o al Jefe del Gobierno, como es el caso de Alemania Federal²⁰⁰ y de Israel,²⁰¹ en el que el Presidente, la cabeza del Estado es elegido por el *Knéset*.²⁰² Aunque puede suceder que el Parlamento sólo lo ratifique mediante una votación, pero en este caso solamente el Parlamento reafirma o convalida su investidura, tales son los casos de Italia y la IV República Francesa.

En un sistema parlamentario el Gobierno puede dimitir en caso de que el parlamento, desde luego en mayoría, le retire su confianza. Pero, a su vez, el Gobierno, en contraposición con esta fuerza, tiene el poder de disolución del propio Parlamento que lo hace a través del primer Ministro. También el Parlamento posee diversos medios para controlar el Gobierno, y estos pueden ser, votaciones, enmiendas, interpelaciones, comités de investigación, etc.

Por eso se requiere de que en la estructura interna del Gobierno pueda existir cierta homogeneidad política entre sus miembros, de otro modo el sistema no podría funcionar con efectividad.

200 Artículo 54 de la Constitución de la República Federal de Alemania.

201 Cfr., *Carta desde Israel*; 5ª ed., Centro de Información de Israel, Jerusalem; facilitado por la Embajada, 1991

202 Parlamento israelí

Pero junto a estos factores que hemos mencionado, también se da la existencia de otros de diversa índole, y estos pueden ser de origen social y cultural que se traducen en la existencia de partidos políticos que se vinculan con ambas instituciones; esto es, los partidos hacen el papel de puente o relación entre el Gobierno y el Parlamento. Esto es muy importante mencionarlo porque en esta relación también aparece el electorado, lo que puede determinar, a veces, una firme oposición que impida el vínculo de entendimiento entre el Parlamento y el Gobierno, y esto, sin duda alguna, tiene gran importancia porque determina la buena o mala (o incluso la no existencia) relación entre las ya mencionadas instituciones.

Desde luego, todos estos rasgos que hemos reseñados, no son suficientes todavía para considerar por sí solos a un régimen parlamentario. Lo importante es que el sistema responda a una determinada cultura, producto de la historia política de un país, de tal modo, que la estructura parlamentaria, sea motivada por una producción o un resultado de las características del pueblo de que se trate. Es decir, debe ser el sistema el que debe obedecer a las condiciones históricas de un pueblo, sobre el que se circunscriben tales instituciones.

Lo anterior nos lleva a distinguir, por una parte, los sistemas parlamentarios en sentido estricto, así como los sistemas semipresidencialistas en que el Gobierno responde ante el Parlamento, soportando una fuerte influencia por parte del Jefe del Estado. Dentro de estos casos estarían comprendidas, Finlandia,²⁰³ Francia,²⁰⁴ Alemania de Weimar y quizá, en cierto modo, Austria; por otra parte, monarquías y repúblicas parlamentarias, cuyas diferencias se han ido atenuando con el tiempo, no al grado de identificarse pero sí de coincidencia entre algunos aspectos; también incluiríamos los sistemas aquellos en los que existe una fuerte presencia política del Primer Ministro, en que se deja sentir una competencia del Gobierno constitucionalmente establecida, como sería el caso de Alemania Federal, o bien basado en un derecho consuetudinario, como en Gran Bretaña.

203 Ver artículos 23 y ss de la ley Constitucional de Finlandia.

204 Ver artículos 5 y ss de la Constitución de Francia

También aparecen aquellos sistemas en que el Gobierno no es muy fuerte, y esto es porque igualmente el sistema de partidos se presenta muy débil, por razón del divisionismo imperante.

En fin, que dado el principio de separación de poderes, básico en todos los sistemas democrático-constitucionales, no tenemos mas que admitir que las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en un sistema parlamentario, se deben propiciar, para conseguir un buen funcionamiento del sistema integralmente, y que tendrá que incrementar la colaboración entre los poderes, como lo debe propiciar cualquier régimen parlamentario.

De todos modos, tanto el origen del poder legislativo como del ejecutivo suelen ser un tanto diferentes, pues mientras el primero, tiene un origen democrático por la elección directa de sus integrantes, el segundo recibe sus poderes de la confianza expresada en el Parlamento, así como su designación por el Jefe de Estado, o por libre designación, aunque aquí intervengan diversas circunstancias de tipo político, social, etc.

Pero en la medida en que los sistemas parlamentarios de gobierno fueron evolucionando, los partidos políticos tomaron también una posición importante en el juego electoral y representativo. Diríamos que no se puede concebir un parlamentarismo sin la presencia de los partidos y viceversa.

Lo anterior ha motivado, y con razón, que se pueda apreciar aun cuando exista una separación rígida entre el legislativo y el ejecutivo, estructurada por la teoría de la división de poderes, siempre tratarán de unirlos los partidos políticos, puesto que son los que pisan el terreno de la realidad, que es la que obliga a la conjunción de intereses y de acciones entre dichos poderes. Son los sistemas electorales y los partidos políticos los que condicionan fatalmente las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas.

Por la importancia que reviste este punto citamos a Tena Ramírez, quien dice: "Dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre sí de los Poderes legislativo y ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En el primero la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el segundo el ejecutivo participa con independencia de la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del Ejecutivo, esto es, el Presidente, haya el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante."²⁰⁵

Un factor mas que hay que tomar en consideración dentro de las relaciones Parlamento-Gobierno, es sin duda el de la culpabilidad. Así, Oebling señala que "el principio de culpabilidad, por el cual una oposición que provoca la caída de un gobierno ha de asumir su responsabilidad como alternativa de poder, pasando a formar gobierno, y que en el modelo británico se consideraba la fórmula más adecuada, pasó después en los modelos continentales a ser sustituido por una de las variantes del principio de mayoría parlamentaria".²⁰⁶ "Es en las Constituciones de la segunda postguerra mundial cuando fue arraigado de nuevo con mayor entidad que en el período de entreguerras el principio de responsabilidad de la oposición que provoca la caída de un gobierno, junto con la atenuación del poder considerado excesivo del legislativo frente al ejecutivo. En buena parte, ello venía también provocado por las necesidades crecientes que implicaba en cuanto a decisiones el régimen de bienestar social con una acción efectiva del Gobierno. Por lo que este iba elevando su importancia ante un Parlamento que pasaba así a ser más un órgano de control y fiscalización que enteramente legislativo."²⁰⁷

De cualquier modo las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, presupone una colaboración estrecha y conjunta entre poderes y voluntades o fuerzas sociales que desembocan en la detentación del poder.

205 Cfr., Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano* ; 10ª ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1970, pp. 243 - 244.

206 Cfr., Oebling, Ruiz, H. "Nuevos criterios en las relaciones entre Parlamento y Gobierno", en *El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas. El Proceso Constitucional Español* ; 1ª ed., Barcelona, Editorial Labor, S. A., 1978, p. 124.

207 Ibidem

El control implica una limitación a la acción de ese poder, pero esa limitación no quiere decir que no exista o no deba existir colaboración, pues lo óptimo en cualquier sistema parlamentario es que haya colaboración de unos órganos con otros para la actividad estatal.

En suma, es muy conveniente tener en cuenta que en el buen funcionamiento de las Instituciones parlamentarias, como son el Gobierno y el Parlamento, inciden, de modo inevitable, se requiere coadyuvar en la tarea estatal.

Esto es muy importante tomando en consideración, porque el gobierno representa un poder de dirección; los órganos que lo integran asumen una función de control de modo que pueden influir o impedir una decisión. Pero en el momento en que rebasan su competencia, ya no colaboran, sino que sustituyen al gobierno, y este puede ser el riesgo mas evidente de los controles del régimen parlamentario.²⁰⁸

En nuestra opinión sentimos que es muy necesario intensificar racionalmente las funciones del legislativo y del ejecutivo, de manera que éstas respondan a la nueva dinámica de la sociedad. De igual modo, hace falta que se procure al máximo consolidar los fundamentos sobre los que estos órganos se basan para poder conseguir su estabilidad política y jurídica, así como su óptimo desarrollo en la estructura democrática.

208 CFr., Oebling Ruíz, H. op. cit., p. 124.

2. La crisis del sistema parlamentario.

Vivimos actualmente tiempos de crisis y convulsiones tanto económicas como sociales, y esto trasciende forzosamente al ámbito en el que operan problemas entre el Estado, el pueblo y sus organizaciones. Aquellas instituciones que antaño se consideraban estables y con una solidez permanente, hoy se ven amenazadas con sucumbir ante la búsqueda de respuestas que satisfagan los diversos intereses que fluctúan en el juego democrático. Esas respuestas, que transformen las circunstancias del presente así como la estructura de la organización política, de modo que ésta presente opciones para el futuro de la democracia, no han sido lo bastante convincentes hasta hoy, y nuestros tiempos de cambio rebasan las perspectivas de soluciones concretas y reales.

Ninguna tarea institucional que hoy se realice le es ajena al ciudadano del presente, y no será posible continuar con los mismos métodos y las mismas formas, si es que queremos caminar al ritmo que marca una sociedad cambiante, dinámica y fuerte, como la que tenemos en casi todas las democracias pluralistas.

Así, en el marco de este entorno se han hecho diversas críticas a la función parlamentaria, sobre todo aquellas que impugnan su función legislativa como inoperante y débil ante la fuerza arrolladora de los poderes ejecutivos. Esto es grave, pero más lo es aún, el cuestionamiento que se hace sobre la base de representación política que por autonomasia el parlamento ha ostentado, de tal modo que ya se ha puesto en duda esa representación, y las fuerzas se van inclinando hacia la concreción de prescindir de este órgano y dirigirse sólo a la elección del gobierno, como único recurso ante la ineffectividad de aquél. En síntesis, si antes su papel se consideraba como pieza clave en el juego democrático, hoy se ha conceptualizado como secundario e inútil, presa de un letargo que como virus ha invadido las asambleas legislativas.

El Parlamento ha tenido un largo trayecto en la historia de la democracia de innumerables pueblos, en donde la voluntad popular ha marcado la decisión de la estructura política. Ha pasado por varias etapas en las que ha salido bien librado, pero también en las que su papel no ha sido de lo mejor, por lo que dicha institución, se piensa, se dirige a un futuro incierto.

La idea de la representación ha privado siempre en pro del interés general, pero no necesariamente la representación supone la idea de la democracia. Es cierto que una condiciona a la otra, pero no es condición *sine qua non* que no pueda darse una sin la otra y la historia lo ha demostrado. Si se hacen a un lado las asambleas, el pueblo, puede, en determinado momento, optar por una democracia plebiscitaria entrando en una relación directa con el gobierno.

No es desconocido el hecho de que el Parlamento ha descansado siempre en la representación popular, pero ésta es la que, en última instancia, tiene la inquebrantable decisión y el suficiente poder para hacer virar la nave hacia otro rumbo. Sabemos que la idea de Parlamento conlleva la idea de representación, pero la idea de representación puede que no lleve siempre la idea de la democracia. Eso lo decide únicamente el cuerpo de representados.

Consideramos que el Parlamento debe fortalecer su independencia de criterio y de funcionalidad, para que de esa manera refleje la auténtica formación de la voluntad popular, que se ubique en la prioridad de la función legislativa y que también cuente con el respaldo y la credibilidad para que, en determinado momento, pueda someter las acciones del gobierno y recuperar el auténtico origen popular.

Creemos que si el Parlamento desea recuperar mucho de esa confianza que se ha perdido en las Asambleas, es necesario que cumpla sus funciones con eficacia y seguridad, pues parece ser que había más consistencia en la estructura ideológica y funcional del parlamentarismo del siglo XIX que la que hoy tiene. Pero pese a ello, el Parlamento debe sumarse al cambio de condiciones, si quiere continuar vigente en la lucha por la democracia y que ésta siga apoyándose en la representación.

De allí que en muchos países que ostentan un régimen parlamentario se haya desarrollado la crisis de su crítica, ante las perspectiva de no obtener una serie de respuestas satisfactorias a sus problemas.

Por otra parte, no se puede negar que las asambleas parlamentarias han sido objeto de una transformación que ha trascendido poderosamente en lo que atañe a sus funciones, así como a la posición que éstas ocupan en la estructura político-constitucional del Estado.

"Si comparamos el contenido y en cierto aspecto también la forma de la actividad parlamentaria de nuestros días respecto a la misma de hace cien años, encontramos una diferencia auténticamente significativa en la medida en que se trate de sistemas parlamentarios de formación temprana, como son los casos de Inglaterra y Francia. Encontramos ante todo dos desarrollos históricos los que en medida creciente afectaron el papel del Parlamento a partir de mediados del siglo XIX y que realmente llevaron a una transformación de la función y también de la actividad de los parlamentos: uno se refería al camino incontenible hacia la democracia en base al sufragio universal y el paralelo dominio del parlamento, por la nueva forma de organización del partido político; el segundo lo encontraríamos en esa progresiva transformación del Estado constitucional burgués, propio del siglo XIX hacia una dirección tendiente a un estado social impulsado a intervenir continuamente en las condiciones sociales, siempre cambiantes, y que en definitiva ha confrontado al Parlamento de forma creciente con las exigencias y las expectativas de la actual sociedad industrial organizada en grupos y en asociaciones".²⁰⁹

"Es indudable que la formación de partidos resultó de esa serie de agrupaciones dentro del mismo parlamento caracterizadas por una misma ideología que en un principio fueron ciertamente libres, pero ante todo se trataba de una consecuencia de ese cada vez mas ampliado derecho al voto. Los partidos así, elaboraron programas políticos para decirles a los ciudadanos lo que harían o no harían en caso de que los electores les otorgasen ese poder necesario; en el curso del tiempo, los diputados podían obtener un mandato sólo a través de un partido, de manera que resultó ineludible que los parlamentarios defendiesen posiciones en el parlamento

209 Cfr., Bufala Ferrer-Vidal, Pablo de. op. cit. pp. 544 - 545.

como representantes de partidos y ya no como aquel antiguo diputado mas o menos independiente".²¹⁰

Pensamos que la predisposición de una estrecha relación entre los diputados, o los miembros de las Asambleas con el Partido no puede ser una causa de la pérdida de poder del Parlamento. Por el contrario en la medida que respondan al interés de los partidos, y éstos al de sus electores, la representación y, por tanto, las Asambleas cobrarán mayor vigor. Lo que en realidad ha deteriorado la imagen del Parlamento, es la falta de identificación con los electores y los problemas que traen consigo las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno.

"La clásica ideología parlamentaria que partió de una especie de control superior del parlamento sobre todo el ámbito de la vida política nacional; en la dependencia del poder ejecutivo del poder legislativo creía ver la piedra angular de la idea de parlamentarismo; pero tal teoría de función de vigilante para el parlamento fué siempre ajena, a nuestro entender, a la auténtica realidad ya que confundía gobernar con administrar y no entender claramente que gobernar, cuando menos bajo las condiciones de la actual sociedad industrial, debe ser ante todo una función activa, con iniciativas de tipo peculiar".²¹¹

Es verdad que el constante flujo de partidos políticos que realmente participan en la representación, ha cambiado las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Esas relaciones que no siempre son óptimas para la estabilidad política, son las que muchas veces definen el rumbo y la confianza que los electores tengan hacia su gobierno. No se trata de que el legislativo sea más que el ejecutivo, ni éste más que aquél; de lo que se trata es que ámbos entiendan que el único compromiso de quienes ocupan una responsabilidad, sea ésta por elección o por designación, es con los electores que se supone son los que detentan el proyecto nacional.

No es difícil, cuando se tiene un proyecto común entre la diversidad de instituciones que integran un sistema político, emprender las acciones hacia las metas que se quieren alcanzar, sólo basta que cada una

210 Ibidem

211 Idem, p. 546

de esas instituciones cumpla con lo que le está mandado hacer y tomando como base el interés colectivo, que es el que debe mediar antes que interés políticos o personales.

En la medida en que, tanto el Gobierno, como el Parlamento estrechen su vinculación con la plataforma de partidos, puede tenerse un mejor origen y una auténtica representación popular, a tal grado que las corrientes o facciones puedan tener cabida en la participación de las soluciones nacionales.

Para nosotros la función principal del Parlamento debe ser, y sobre todo en las democracias pluralistas, la creación y el sostenimiento del poder gubernamental, de modo que este se convierta en la mística a seguir en el proceso institucional-democrático, pero sin abandonar la decisión ni la discusión política.

Carl Schmitt refiriéndose al tema de la crisis parlamentaria, dice: "El Parlamento, en la mayor parte de los Estados, no es ya hoy (la Cámara francesa de los Diputados puede ser en algunos casos una excepción mencionable) un lugar de controversia racional donde existe la posibilidad de que una parte de los diputados convenza a la otra y el acuerdo de la Asamblea pública en pleno sea el resultado del debate. Antes bien, las organizaciones sólidas de partido forman una representación siempre presente en ciertos sectores de las masas electorales. La posición del diputado se encuentra fijada por el partido; la coacción del grupo es una práctica del parlamentarismo actual, sin que tengan significación diversas apariencias. Las fracciones se enfrentan unas con otras con una fuerza rigurosamente calculada por el número de Mandatos; una discusión pública parlamentaria no puede cambiar nada en su actitud de interés o de clase. Las negociaciones en el seno del Parlamento, o fuera del Parlamento, en las llamadas conferencias interfraccionales, no son discusión, sino negociaciones; la discusión oral sirve aquí a la finalidad de un cálculo recíproco de la agrupación de fuerzas e intereses. El privilegio de libertad de discurso perdió con esto sus supuestos".²¹²

212 Cfr., Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución* ; trad. de Francisco Ayala, ed. s/n., México, Editora Nacional, 1970, pp. 369 -370.

Tocante a la representación, que también aquí ya se ha comentado en relación a la crisis del parlamentarismo, Schmitt afirma que "el Parlamento no es ya el lugar en que recae la decisión política. Las decisiones esenciales son adoptadas fuera del Parlamento. El Parlamento actúa, pues, como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado".²¹³

La crisis del parlamentarismo no deviene solamente de los criterios tradicionales y sobre el aspecto decisionista. Ubicado en la corriente de apego del Estado liberal, Kelsen, afirma: "Y aunque el parlamentarismo como forma de Estado de los siglos XIX y XX pueda jactarse de una labor muy respetable, consistente en la emancipación de la ciudadanía frente a los privilegios hereditarios de las clases y más tarde de la igualdad política del proletariado, que tuvo por consecuencia el comienzo de la emancipación económica respecto de la clase capitalista, los historiadores contemporáneos y la ideología política de hoy dictan un fallo desfavorable para el parlamentarismo. Los partidos extremistas, tanto de la derecha como de la izquierda, lo rechazan cada vez más decididamente, pidiendo con fervor la dictadura o un orden de representaciones profesionales, e incluso los partidos del centro no ocultan cierto escepticismo respecto al ideal anterior".²¹⁴

En realidad, lo que no hay que perder de vista son las críticas que pueden hacerse al Parlamento desde el punto de vista teórico, y las críticas que igualmente pueden mencionarse pero visto el Parlamento prácticamente. Claro que un aspecto aparecerá ligado siempre con el otro; no pueden presentarse separados.

En el encuadramiento teórico mucho ha tenido que ver la concepción del Parlamento como un órgano clásico y un poco conservador, casi a semejanza del parlamentarismo de la Gran Bretaña, modelo en el que se basaron la mayoría de los regímenes parlamentarios.

Pero no es lo mismo la historia del parlamentarismo en Inglaterra que la historia del parlamentarismo en Israel. Parece ser que la

213 Ibidem

214 Cfr., Kelsen, Hans. Esencia y Valor de la democracia; op. cit., p. 49

evolución histórica ha demostrado, que cuando las instituciones nacen como producto original de la idiosincracia genuina de cada pueblo, es cuando funcionan mejor. No así cuando se adaptan a terrenos extraños a los que se les encajan formas importadas pero desconocidas para otras culturas.

En el aspecto teórico se ha olvidado que en nuestros días, el parlamento no puede encarnar lo que fue en el siglo pasado. Hoy por hoy tiene otras funciones aparte de la legislativa, lo que demuestra su adaptación a las condiciones cambiantes, al mismo tiempo que ha experimentado cambios en su estructura, condicionada ésta a las funciones modernas que hoy le exige la democracia constitucional.

Pero en el aspecto práctico hay que considerar los supuestos de representación y de libertad que están ligados indisolublemente al funcionamiento estructural del parlamento, que en esencia no es más que el trasfondo de la lucha por la libertad política.

Kelsen así lo intuye cuando dice que "la llamada crisis del parlamentarismo ha sido suscitada, en gran parte, por una crítica que interpreta equivocadamente la esencia de esta forma política y que, por consiguiente, no comprende bien su valor. Pero -se pregunta Kelsen- ¿Cuál es la esencia del parlamentarismo? ¿Cuál es la esencia objetiva que no debe confundirse con la interpretación subjetiva que, por motivos conscientes o inconscientes tratan de dar los partícipes o interesados en esta institución?".²¹⁵ Kelsen afirma que "cuando se trata de exponer las ideas que determinan el sistema parlamentario, se verá pronto que domina entre ellas la idea de la autodeterminación democrática, esto es, la idea de la libertad. La lucha por el parlamentarismo era la lucha por la libertad política. Este hecho se olvida hoy, con frecuencia, dirigiendo críticas, muchas veces injustas, contra el parlamentarismo. Una vez conquistada la libertad -que se ha llegado a considerar como natural-, no apreciándola, por lo tanto, debidamente y que, sin embargo, tiene su garantía en el parlamentarismo, se cree poder renunciar a ella como valor político".²¹⁶ Luego de referirse a que la idea de libertad será siempre el centro de todo pensamiento político, agrega que "la idea de la libertad se muestra también dentro de los principios parlamentarios

215 Idem, p. 50.

216 Ibidem

bajo un doble aspecto que merma su vigor primitivo. Primero, por el principio de la mayoría, cuya relación con la idea de la libertad se ha investigado ya anteriormente, y a cuya función real dentro del sistema parlamentario tendremos que referirnos mas adelante. El segundo elemento, acusado por un análisis del parlamentarismo es lo indirecto de la formación de la voluntad, o sea el hecho de que la voluntad del Estado no sea producida inmediatamente por el mismo pueblo, sino por un Parlamento, aunque este haya sido creado por el pueblo".²¹⁷

Finalmente Kelsen concluye: "en este sentido se liga la idea de la libertad, como idea de la autodeterminación, con la necesidad ineludible de la división del trabajo, es decir, de la diferenciación social, o sea con una tendencia contrapuesta al carácter fundamental y primitivo de la idea democrática de la libertad, pues, según esta, toda la voluntad del Estado en sus múltiples manifestaciones debería ser formada directamente por una misma asamblea de todos los ciudadanos con derecho a votar".²¹⁸

Somos de la opinión que, aún con sus críticas, no se podrá eliminar al Parlamento dentro de los órganos que forman la estructura constitucional, por lo que sería conveniente, realizar una revisión a fondo de esa institución, de tal modo que se pueda diseñar un parlamento moderno acorde con las exigencias del entorno político que viven las democracias actuales.

217 Ibidem

218 Idem, pp. 51 - 52

3. Régimen parlamentario, presidencial y semipresidencial

El régimen parlamentario junto con el régimen presidencial, constituyen los dos mas importantes sistemas de gobierno que rigen en la mayoría de los países del mundo, pero también, encontramos en medio de estos al régimen semipresidencial, de los primeros se ha escrito ya mucho y lo que en este punto emprenderemos nosotros, es apenas una breve descripción de los regimenes parlamentario, presidencial y semipresidencial, con el objeto de incluir una comparación, requisito esencial en cualquier trabajo de investigación. Mas lo que no haremos será, un estudio a fondo de los mencionados sistemas. Primero, porque es obvio que este trabajo es de derecho parlamentario, lo cual se entiende que ya se expuso lo referente al Parlamento. Segundo, porque este no es un estudio de derecho constitucional *lato sensu*, como para que nos metamos en el estudio y análisis del presidencialismo y del semipresidencialismo ya que desvirtuaríamos el objetivo del mismo.

Hecha esta aclaración podemos decir que el parlamentarismo es un sistema eminentemente europeo, pues nació en Inglaterra; luego, lo adoptaron más tarde otros países y fué en Francia donde alcanza la consolidación para formarse y estructurarse como una teoría en sus lineamientos.

El sistema presidencial es un producto original de América; nació en los Estados Unidos de Norteamérica, luego se trasladó a otros países incluyendo a los latinoamericanos, pero ha sido, en los propios Estados Unidos donde el sistema ha funcionado con mayor perfección.

Mientras que el semipresidencial, se origina en la Alemania de Weimar, y se reconoce y establece en Francia a partir de 1962. El régimen semipresidencial conserva mucho del sistema parlamentario, pero, además, introduce la elección del Presidente de la República por medio del sufragio universal directo.

Jorge Carpizo ha señalado las diferencias sustanciales que separan al sistema parlamentario del Presidencial a un sistema de otro, así, las características del sistema parlamentarios son las siguientes:

- a) los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo);
- b) el gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria;
- c) el poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo;
- d) en el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro;
- e) el gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria;
- f) la administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento;
- g) existe un mutuo control entre parlamento y gobierno.

Luego anota que las características del sistema presidencial son las que siguen:

- a) el poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno;

-
- b) el Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le dá independencia frente a éste;
 - c) el Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado; son políticamente responsables ante el congreso;
 - e) ni el Presidente ni los Secretarios de estado pueden ser miembros del congreso;
 - f) el Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso;
 - g) el Presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.²¹⁸

En nuestro concepto, esta puede ser una clasificación en la que se aprecian claramente las diferencias específicas entre un sistema y otro. Sin embargo, debemos aceptar que no en todos los sistemas se dan de manera exacta las características que se mencionan, y esto es porque depende mucho de cada sistema en particular, así como de las condiciones políticas de cada lugar.

De cualquier forma y como afirma Tena Ramírez "el sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raí-

218) Cfr., Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano; 8ª ed., México, siglo XXI editores, 1988, pp. 13-14

ces el sistema. El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje".²¹⁹

"En el sistema presidencial -continúa Tena Ramírez- el jefe del ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del jefe del gobierno, pues aquellos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el jefe del gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo es el Jefe del mismo".²²⁰

Sin embargo algunos sistemas pueden tener ciertas características de otros. Así sucede en el sistema presidencial mexicano, en el que existe una responsabilidad copartícipe entre el Presidente y los Secretarios de Estado, mediante la institución del refrendo, pero aun con ese matiz no llega a desnaturalizar nuestro régimen. Lo mismo procedería comentar con respecto al artículo 29 constitucional y su relación con el 92, en que la intervención del Presidente carece de validez sin la de los Secretarios respectivos, en las situaciones que allí se preveen.

Otro caso en que también se observa un matiz parlamentario en nuestro sistema presidencial, es el previsto en el artículo 93 constitucional relativo al informe que rinden los Secretarios de Estado ante el Congreso, una vez que se abre el período de sesiones ordinarias, respecto de la situación que guardan sus respectivas áreas de administración.

Un caso más es aquel en que con menos énfasis, también aparece un rasgo de parlamentarismo y es el que se localiza en el artículo 66, que dispone que el Presidente fijará la fecha para la clausura de sesiones del Congreso, si las Cámaras no se ponen de acuerdo. Finalmente, en el caso de faltas del Presidente, los artículos 84 y 85 establecen el mecanismo para que el Congreso designe al que deberá reemplazarlo.

219 Cfr., Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 244 - 245

220 *Ibidem.*

En resumen -dice Tena Ramírez-, los casos previstos por los artículos 92, 29, 93, 66, 84 y 85, que se refieren respectivamente al refrendo, a la suspensión de garantías, a los informes de los Secretarios ante las Cámaras, a la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso y a la designación de Presidente cuando ocurre la falta absoluta del titular, son casos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, que de ninguna manera altera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que consagra nuestra Constitución, porque en ninguno de esos casos el Poder Ejecutivo queda subordinado al Congreso.²²¹

Recapitulando diremos que cualquier sistema de gobierno está determinado por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos directivos del Estado.

De ese modo tenemos que en el sistema parlamentario se confía la función al Presidente, asistido de Ministros responsables ante el parlamento, sin cuya confianza no pueden gobernar. El gabinete lo forman los ministros reunidos y allí adoptan las decisiones administrativas más importantes, resultando de esto una solidaridad ministerial que obliga y responsabiliza a todo el gobierno. Uno de los ministros ostenta el rango de primer ministro y dirige la política general del gabinete. En el régimen parlamentario, el centro de gravedad político está en el parlamento, lugar donde se toman las decisiones más trascendentales de la vida del Estado.

En el régimen presidencial la función ejecutiva se confía al Presidente, designado por elección popular directa o indirecta, asistido de los Secretarios de Estado que él nombra y ante quien exclusivamente responde de sus actos.

221 Cfr., Idem 245 y 252

4. El Semipresidencialismo

En los regímenes presidenciales, el pueblo, los ciudadanos se expresan mediante dos votos de sufragio universal totalmente distintos. Eligen directamente al Presidente y eligen directamente al Parlamento. En algún momento, se dijo, según Duverger²²², que se trata de un régimen dualista, porque los ciudadanos se expresan de dos maneras. Al contrario, el régimen parlamentario es un régimen monista porque los ciudadanos se expresan exclusivamente mediante el parlamento.

Sartori²²³ dice que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras y que hay que buscar una solución mixta, una forma política que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que además, tenga elementos de ambos y que a esta forma mixta se le conoce como semipresidencialismo.

Ya expresamos, líneas antes, que en el régimen presidencial hay dos expresiones de voluntad popular, el Parlamento y el Presidente. En el régimen semipresidencial. Coexiste una autoridad dual, el Presidente y el primer ministro que representa al parlamento y el denominador común es que los dos son electos por sufragio universal.

Duverger nos dice ²²⁴ que, el régimen semipresidencial no es una novedad, que se dió en Finlandia desde 1919, en la República de Weimar (1919-1933), Portugal, Sri-Lanka, Austria, Islandia e Irlanda. Francia lo adoptó en 1962.

222) Presencia de Duverger en México, Instituto de Investigaciones Legislativas, p.49, Ed. Porrúa, México 1988

223) Ingeniería Constitucional Comparada, Giovanni Sartori, Fondo de Cultura Económica, p. 136, México 1996

224) op. cit. p. 57

Cualquier constitución semipresidencialista deberá establecer una diarquía entre un presidente que es el jefe de estado, y un primer ministro que encabeza el gobierno. En los sistemas presidenciales, como los vimos anteriormente, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema presidencialista funciona basado en el poder compartido²²⁵. El presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo. Según Sartori²²⁶ un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características:

a) El jefe de estado (el Presidente) es elegido por el voto popular -ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo.

b) El jefe de estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:

c) El Presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar sólo o directamente y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

d) El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.

e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predomios de poder variables dentro del ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada unidad componente del ejecutivo subsista.

225)Sartori op. cit. p. 136

226) op. cit. pp. 148, 149

El sistema semipresidencial funciona en Francia según Sartori y Duverger, porque existe el sufragio mayoritario de dos vueltas que obligan a los partidos a aliarse para ganar. Y por otra parte la coexistencia ó cohabitación en la cual el Presidente y el primer ministro deben actuar con inteligencia y moderación para compartir el poder. El Presidente es el hombre de las grandes ideas, el estadista, mientras que el primer ministro debe manejar la política a ras de tierra, los asuntos cotidianos.

¿Cual es el mejor sistema? según Sartori ²²⁷ la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. El expresa que el presidencialismo y el parlamentarismo son mecanismos impulsados por un solo motor²²⁸. En el primer sistema el motor es el Presidente, en el segundo lo es el Parlamento. En cambio dice que el semipresidencialismo es un sistema con dos motores, pero estos dos motores, deben ir en la misma dirección.

5. Opción para el futuro de la democracia

La democracia es una idea de por sí cambiante al mismo tiempo que un concepto discutible. De cualquier manera y como se quiera ver el concepto, la democracia estará ligada a un ideal político, y solo por este motivo es muy probable que no se tenga nunca un significado de ella.

La democracia ha sido una de las ideas más perdurables en política, y en el siglo XX se ha convertido en un tema de los más centrales, sin que su significado se haya vuelto estable y definido. Creemos que con la democracia pasa lo que con aquellas cosas de las que no sabemos mucho, pero que estamos convencidos de que son buenas, de que nos convienen.

227) op. cit. p. 153

228) Ibidem p. 168

Pero la democracia no sólo ha sido un concepto discutible, sino también crítico, pues no en todo momento fue bien vista, pues una ligera visión histórica revela una característica a primera vista muy confusa y contradictoria. Es decir durante la mayor parte de su larga historia, desde los griegos hasta los tiempos modernos, la democracia fue considerada por algunos como uno de los peores tipos de gobierno. Se le identificaba como un gobierno de la plebe, lo que representó una amenaza a todos aquellos valores propios de una sociedad civilizada, culta y metódica.

A medida que el tiempo fue transcurriendo y que probó ser un medio de los mas eficaces y justos en la vida de los Estados, los conceptos cambiaron de ángulo completamente y se empezó a sentir que la democracia era algo bueno, pues bajo el esquema de un régimen democrático se podía garantizar, al menos con mas posibilidad, la libertad y la participación política.

Los conceptos de democracia, libertad, voluntad política van estrechamente vinculados hacia un proceso cierto y tradicional para la conformación del poder político.

En la raíz de todas las definiciones o conceptos de democracia está la idea del poder popular; la idea de una situación en que el poder y quizá la autoridad también descansan en el pueblo. Siempre se piensa en ese poder como algo político y con frecuencia toma la forma de una idea de soberanía popular, es decir, el pueblo como la idea política última, aunque la democracia no sólo debe entenderse como un sistema político, o de elección de un gobierno, sino como un término, o, si se quiere, una cualidad aplicada a una sociedad.

Junto al concepto "democracia", la idea de "pueblo" también ha tenido connotaciones de clase. Puede ser legítimo señalar que un grupo minoritario tiene intereses creados contrarios al interés de la mayoría, pero es otra cosa afirmar que esa minoría no tenga derechos políticos y deba privársele de los que sostiene con igualdad con respecto a los demás ciudadanos. No hay razón para pensar que la democracia implique "el pueblo" como algo diferente al cuerpo completo de ciudadanos, tanto minorías como mayorías.

Igualar la voluntad del pueblo con la voluntad de la mayoría puede aceptarse, pero la idea de la democracia encierra al todo "del pueblo" porque es una forma de ser de cada uno de los ciudadanos, en la que pueden convivir con armonía y estabilidad hacia el logro de sus metas.

Si se quiere vivir en una democracia, llámese presidencial o parlamentaria, y sea cual sea su composición política, al fin de cuentas lo importante es la comunicación que se tenga entre gobernantes y gobernados. Se ha caído en el error de no hacerlo, a tal grado de que se ha fracturado ese puente de comunicación, ese vaso comunicador entre quienes eligen y quienes son elegidos, pues el sentir de los observadores en los últimos años es que pueblo y gobierno son ya dos cosas distintas.

Ante esta situación ¿puede hablarse de democracia? la respuesta sería muy difícil porque la democracia, en su sentido moderno-representativo supone identidad de fines y de intereses entre electores y elegidos, y cuando no se dá esta correspondencia se está desvirtuando el espíritu de la representación y del sistema democrático.

Creemos que la crisis actual de un sistema democrático-representativo, en resumidas cuentas, puede iniciarse por allí, en donde el ciudadano no siente ser tomado en cuenta para las decisiones que le atañen, incluso cuando ni los partidos son capaces de ofrecer opciones claras y programas realistas que se sumen o impulsen al constante cambio y progreso de una sociedad, una sociedad que ya no reclama un sofisticado progreso tecnológico e industrializado, sino tan solo satisfacer sus primeras necesidades.

Sentimos que en los tiempos actuales los representantes han desvirtuado el espíritu de su función, concretándose a la satisfacción de sus intereses personales. Esto no es nuevo ni tampoco extraño a los ojos de las sociedades, y puede explicarse cuando sucede por excepción pero no cuando se convierte en regla.

Una de las opciones para la democracia debe ser la obligación gubernamental de estar atento a las necesidades de sus electores, pues esta función que antaño era la simple y llana actitud de un régimen democrático, hoy se ha tornado inexistente. No se debe permitir que la brecha que separa a gobernantes y gobernados continúe abriéndose.

Cuando Salman Rushdie visitó Nicaragua en 1986, se dió cuenta que para Daniel Ortega "hablar con la gente era una prioridad de su administración. Regularmente llevaba a todo su gabinete a encontrarse con el pueblo en foros populares, colocándose así en una situación en la que nunca se colocarían sus principales críticos occidentales. Intenté imaginar a Ronald Reagan o Margaret Thatcher aceptando someterse mensualmente a una asamblea popular, y no lo logré".²²⁹

Graham Greene observó hace unos años en Panamá un tipo parecido de consulta popular utilizada por el Gral. Omar Torrijos, y su gobierno sugirió que ese país "había desarrollado una forma muy distinta de democracia" de la Gran Bretaña, pero con su propia validez.²³⁰

Lázaro Cárdenas escribiría un 20 de Noviembre de 1939: "He podido conocer el verdadero fondo moral de muchos servidores públicos al observar en sus semblantes el disgusto que les causa la demanda de auxilio o de justicia de las gentes pobres. Entonces pienso más en la tragedia interminable de nuestro propio pueblo".²³¹

A lo anterior se podrá decir que hoy eso ya no es una o que ya la democracia es distinta; que ante el crecimiento heterogéneo de la sociedad ya muy numerosa de por sí, y ante el incremento cuantitativo de los órganos de gobierno en una democracia acusadamente representativa, esa política ya no es posible. Pero a ello se puede responder que los electores son siempre los electores, cualesquiera que esta sea la sociedad, lo que no tendrá un cambio sustancial en las democracias representativas, porque una democracia representativa no es más que una continuación histórica de la democracia directa, pero con todo ello, sigue siendo representación.

229) Véase Rushdie, Salman. *The Jaguar Smile*, Londres, citado por Arblaster, Anthony, op. cit., pp. 147 - 148

230) Véase Greene, Graham *Getting to Know the General*, Harmondsworth, Ibidem.

231) Véase, Cárdenas, Lázaro. *Obras. I.- Apuntes 1913-1940*; 1ª ed., México, UNAM 1972, p. 431

El futuro para la democracia parlamentaria se presenta crucial en este momento clave del desarrollo político-representativo, para subsanar o salvar el fracaso que el régimen pueda tener. Al Parlamento corresponde el papel preponderante como vaso comunicador entre quienes deciden y eligen a sus representantes y éstos. Si en el Parlamento es donde convergen las voluntades, las diversas voluntades políticas, debe hacerlas valer para reivindicar su legitimidad constitucional. A él le está reservado el llamado a responder por los intereses populares; si no hubiera voluntad política, no hubiera representantes, y sin éstos, no hubiera parlamento.

El Parlamento tiene hoy en sus manos la mejor opción para la democracia, y para ello tendrá que esforzarse por mejorar su calidad de órgano representativo, de responsabilidad y de voluntad, a efecto de conseguir los mejores propósitos de la tradición histórica democrática. De ello se sigue, que la democracia precisa se le conciba como el proyecto por el que mucho habrá que luchar, y no sólo buena disposición para conseguirse. No basta la presencia en el esquema orgánico del Estado constitucional del Parlamento, se requiere asumir la responsabilidad, en la reivindicación de la confianza de los depositantes de la voluntad política, si no se quiere su anulación en el proceso de desenvolvimiento de las instituciones políticas.

El Parlamento debe ofrecer alternativas para el cambio que pueden ser cruciales y bajo el aspecto histórico, consolidado por el pacto social de la nación, para definir la logicidad de la democracia en el país, así como en el aspecto económico, dentro de un capitalismo en desarrollo, para definir la logicidad del crecimiento económico, de la industrialización y de las modalidades del propio capitalismo. No puede existir democracia política mientras no se imponga la democracia económica.

Al parlamento corresponde ser fiel intérprete de la soberanía popular y redefinir los marcos institucionales de ésta, en una compartición de valores de identificación entre el elector y el proyecto nacional.

El sistema mayoritario de una vuelta es un buen sistema electoral para elecciones parlamentaria, porque implica el bipartidismo en cada circunscripción.

De lo que hemos visto al analizar en este estudio el Derecho Parlamentario, opino que así como se modificó en México, la Constitución Política y las leyes electorales para que los partidos de oposición tengan más posibilidades de representación en el parlamento, y de acuerdo a la necesidad de tener en el país un marco político estable y en función de las cualidades que tiene el parlamento, se debe suprimir el principio de no reelección, para diputados y senadores, para que exista un verdadero fortalecimiento de la carrera parlamentaria, y nuestros parlamentarios, a la hora de aprobar las leyes no solamente piensen en congraciarse con el poder ejecutivo o con su partido, sino que también piensen en sus electores a los que tendrán que rendirle cuentas si es que desean reelegirse y de esta forma tendríamos auténticos representantes relacionados estrechamente con sus electores y con los problemas de nuestro país.

CONCLUSIONES

1. La concepción del hombre como un animal político ha constituido el centro de la organización de las sociedades en general. El instinto del hombre por asociarse y no vivir en el aislamiento de sus congéneres, corre paralelo con el instinto de la búsqueda en las mejores formas de esa organización social.

A la sociedad humana debe calificársele como una sociedad dinámica y creadora, pues no sólo presupone relaciones materiales entre sus miembros, sino también, y con marcada importancia, están los vínculos inmateriales o espirituales, de manera que unidos ambos aspectos, conforman la base cultural de esa sociedad en la que el hombre encuentra su perfeccionamiento. Son los vínculos espirituales los que resultan mucho más fuertes y sólidos que los materiales, porque son los que han fortalecido la cohesión social entre los individuos. Así, pues, una sociedad humana no es más que un grupo de individuos cuyas relaciones establecidas entre ellos tienden a la consecución de ciertas finalidades, en tanto que pretenden el fortalecimiento y la perpetuación del grupo como tal.

2. La sociedad humana está cimentada en una compleja estructura de relaciones materiales e inmateriales que se sustenta en la multiplicidad de intereses comunes, cualesquiera que éstos sean, pero comunes a la organización o al grupo social. Pero toda convivencia humana, que tal es la esencia del grupo social, requiere y precisa de una adecuada ordenación de las relaciones de unos seres con otros. Es así, entonces que la sociedad, para cumplir con sus fines, ha necesitado instrumentar una imposición coactiva a base de un conjunto mínimo de normas de conducta, regulando los actos externos que se dan en las relaciones humanas, dentro de un marco de orden, justicia y seguridad, además del respeto mutuo, lo que constituye la presencia del derecho.

3. Toda sociedad constituye una organización que se rige por una autoridad emanada del propio derecho, por que en toda sociedad se establece siempre una relación de supra a subordinación, que se supone beneficiosa a la misma sociedad. La existencia de esta autoridad reguladora presupone la existencia del derecho y éste, a

supone beneficia a la misma sociedad. La existencia de esta autoridad reguladora presupone la existencia del derecho y éste a su vez, condiciona la existencia del estado, que no es mas que la institución política y jurídica mas perfeccionada de la sociedad. Así, el surgimiento del estado, encuentra su causa directa en la medida en que el desarrollo de las fuerzas sociales fueron destruyendo el régimen comunitario primitivo de las sociedades. Su génesis es eminentemente social y así resulta ser una institución coordinadora del orden, llamada a dirimir los conflictos sociales que surgen entre los miembros de una sociedad, independientemente de la clase a la que pertenezca.

4. La sociedad, la política y el derecho, son áreas que están referidas al fenómeno político del estado, pero aun con esta precisión, resulta un tanto complicado y difícil poder definir todas las cuestiones políticas ligadas con el estado. Todos tenemos conciencia instintiva de tales fenómenos; pero cuando se trata de deslindarlos y precisarlos, las dificultades son inmensas. La falta de una precisión exacta del concepto del fenómeno político, ha originado que los doctrinarios le proporcionen un tratamiento multidisciplinario.

5. De alguna manera, el hecho de que existan diversas disciplinas que estudien el fenómeno político y, desde luego, por consiguiente el estado, garantiza un mejor camino para el conocimiento integral, o al menos para intentar tenerlo, del mencionado fenómeno. Esto es comprensible pues cada una de ellas establece su punto de vista, lo que significa contemplar el problema desde diferentes ángulos, pero es fundamentalmente la ciencia política la que sintetiza el panorama más amplio en el estudio del fenómeno político, ya que, de manera integral, puede aplicarse a cualquier institución política.

6. En el campo doctrinal se ha generado una inquietud en el sentido de si podrá haber una sola ciencia política, genéricamente, o habrá tantas ciencias políticas como realidades estatales existan. En nuestra opinión esta inquietud no tiene razón de ser, pues ello equivaldría a pensar que todas las áreas del saber, tanto científicas como humanísticas, se presentaran fragmentadas. El campo científico que comprende una determinada disciplina del saber es uno sólo, lo que sucede es que en cada una de ellas se puede establecer

una serie de divisiones, según sea el objeto de estudio particularizado y concretado al que vayan dirigidas.

7. La ciencia política es el estudio de la política desde el punto de vista científico, y la política es una ciencia aun adolescente, pues comenzó a ser considerada como objeto de estudio científico hace poco más de un siglo, fundamentalmente en Inglaterra y Francia, para de allí expandirse al resto del mundo.

La noción y el contenido de la ciencia política, es proponerse el estudio de las relaciones de autoridad y los efectos que estas provocan en el comportamiento de los hombres, con el propósito de obtener una explicación del fundamento de las sociedades. Trata de analizar e interpretar la serie de hechos que confluyen en la formación histórica del estado, o de las sociedades organizadas. En esa medida trata de extraer el contenido ideológico de los mismos, con el objeto de formular supuestas bases o principios que normen la conducta de los hombres en la vida de los pueblos, desde luego, según las circunstancias que intervengan en el momento.

8. En la medida en que se fue conformando el fenómeno político del estado sus formas de gobierno se fueron transformando. Las democracias sentaron sus bases sobre el principio de soberanía que coincide con la erección de los estados representativos, proceso que se desarrolló con la decidida participación política del gobernado en las decisiones de gobierno, lo que llevó al propio estado al sistema de la representación política como soporte del estado de derecho.

9. Las teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la representación política, no han coincidido en la ubicación jurídica plena del fenómeno. Esto se explica porque cada doctrina es producto de una serie de variedades de estados, de los que es imposible que se construya un patrón genérico entre los electores y los representantes. Ello dependerá de la concepción de cada nación.

10. En una sociedad actual, en cuyo seno se da la existencia de grupos de intereses fuertes, se requiere de una buena capacidad por parte del gobierno para formar coaliciones sólidas que agrupen esos intereses. En este punto los partidos políticos juegan un papel muy

relevante, pues actúan como intermediarios en la canalización de intereses y, en cierto modo, son los que pueden darle prestigio a los órganos depositarios de la representación política, como es el caso del parlamento, dentro del cual actúan los partidos políticos como grupos ó fracciones parlamentarias.

11. La representación política, que puede presentar caracteres distintos en cada sociedad, no hace más que establecer una especie de vínculo entre quienes expresan su voluntad y entre quienes resultan depositarios de ella, con lo cual se instituye a los depositarios como autoridades o gobernantes que son los que detentan el poder por mandato popular. Como punto central de ésta acción surge el sufragio, que es en torno al cual se mueve toda esta relación entre gobernantes y gobernados. La representación política constituye el proceso de expresión de voluntad más moderno de que disponen las democracias actuales. Es por medio de la representación política como llegan a establecerse lazos de unión entre quienes eligen y son elegidos, pues dicho procedimiento es un presupuesto fundamental para ser viables las aspiraciones democráticas de los pueblos y la existencia de un estado de derecho.

Esta puede ser la razón por la cual muchos pensadores de derecho se inquietan por encontrarle a este fenómeno una fundamentación jurídica que justifique su vigencia y ejercicio. Y como todo fenómeno político que surge de pronto imponiéndosele a la realidad, puede ser que posea su propia esencia jurídica *sui generis*, sin que haya que equipararle o enclaustrarla al área jurídica que no le pertenece.

12. Afirmamos que no se puede dar un origen exacto, al menos en forma general, del origen de los partidos políticos, ya que cada país presenta sus propios fenómenos y su propia historia. Ningún club, ninguna liga, ninguna facción, ningún comité o grupos que constituyen formas prepartidistas de estas organizaciones pudieron haber tenido las características que hoy se exigen en la constitución de un partido, por lo tanto, salvo en Inglaterra y en Estados Unidos es difícil pensar que haya habido asociaciones con las características de un partido.

13. La elaboración de una teoría de la naturaleza jurídica de los partidos políticos aún no está acabada, por lo que esa tarea constituye un buen reto, tanto a los estudiosos de la materia como a todo aquel que les atañe las cuestiones del poder político.

14. La naturaleza jurídica de los partidos políticos radica en el carácter que ostentan como asociaciones jurídicas de una pluralidad de personas, que se proponen fines políticos y cuya institucionalidad proviene de un ordenamiento jurídico, así como en la relación jurídico-institucional que se establece entre sus miembros que se encuentran sometidos, al mismo tiempo, al poder de la institución en cuanto a voluntad común.

15. Los partidos políticos se manifiestan como los instrumentos del gobierno representativo, por cuyo papel ellos actúan como personas de derecho público, o bien como órganos instituidos, y lo más importante, son instituciones que se organizan para el juego electoral, por el cuerpo electoral que el propio Estado instituye para este proceso. Los partidos políticos actúan como mediadores o intermediarios entre el cuerpo electoral y los representantes.

16. El Estado democrático representativo está estrechamente ligado con el sistema de partidos, puesto que estas instituciones se han vuelto indispensables para la vida política de las sociedades modernas. Son los partidos políticos los encargados de la coordinación de la voluntad popular canalizada a través del sufragio adecuadamente organizado. Sólo si un estado democrático dejara de ser tal, los partidos dejarían de figurar en la vida social. La decidida importancia que la existencia de los partidos reviste para el Estado democrático, sólo es comparable con la que el sufragio tiene para la expresión de la voluntad popular.

17. Puede aceptarse que de acuerdo a la actividad partidista que tenga un país sea posible acercarse a una determinación de qué corriente o ideologías integrarán el gobierno, pero no qué forma o tipo de gobierno se tendría, pues esto equivaldría a pensar que cada partido que conquistase el poder determinaría la estructura del gobierno. Sin embargo, lo que sí podría hacer ese Partido, sería

marcar la tendencia, el rumbo por el cual habría de ir la forma de gobierno y los intereses del país. En una palabra, determinaría el tipo de política en el país en juego.

18. El sistema representativo descansa en el sistema de partidos políticos; éstos, a su vez, promueven la voluntad popular, la que se emite a través del sufragio, y todo ello no tiene otro fin mas que constituir un órgano que es cumbre de ese ejercicio democrático y que es el que, a lo último, recepciona y acoge en su seno todo ese procedimiento; ese órgano, depositario final de la voluntad de la nación, es el parlamento. Las normas jurídicas que se encargan de regularlo es lo que constituye el derecho parlamentario.

19. Mientras la existencia del parlamento esté condicionada a la receptividad de la expresión de la voluntad popular, tendrá que existir una serie de normas que regulen y organicen tal órgano. Así que, desde este punto de vista nuestro concepto del derecho parlamentario sería en los términos siguientes:

1.- El derecho parlamentario es un conjunto de normas jurídicas, destinadas a regular la organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas, como órganos receptores de la voluntad popular y representativa, y para cuya finalidad pueden adjudicárseles funciones de carácter administrativo, técnico o político.

2.- El derecho parlamentario está integrado por diversas fuentes, pero entre las principales se encuentran la constitución, las leyes, los reglamentos parlamentarios, los usos, las costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria.

20. El derecho legislativo abarca fundamentalmente todo lo que atañe al proceso de elaboración de las leyes, por lo que su denominación resulta insuficiente e inadecuada para designar las numerosas funciones y actividades que se realizan en los parlamentos modernos, cuya amplitud ha privilegiado que se le nombre derecho parlamentario a la disciplina académica que tiene por objeto el análisis de todo lo que se relaciona con estos órganos.

21. El derecho parlamentario posee elementos suficientes como para que se le considere una rama autónoma del derecho constitucional, y como una ciencia unitaria en cuyo campo de estudio pueden tratarse las materias con una decidida libertad de criterio, demás de que, ya es factible utilizar en él una metodología acorde con la importancia y los temas propios que engloba.

22. Esta autonomía científica radica en la consolidación técnico-jurídica que se ha ido cimentando al paso de su desarrollo histórico. Su autonomía aparece estrechamente ligada con su consolidación histórica a medida que se ha fortalecido, al mismo tiempo que ha ampliado su campo de acción y de competencia, pues la diversificación lejos de afectar su autonomía, la consolida y la fortalece.

23. El parlamento independientemente del sistema político en el que se actúe, se caracteriza por ser un órgano deliberante cuya función, en principio, sólo se concretó a la actividad legislativa pero que al paso del tiempo y por la importancia que adquirió en la vida política nacional, extendió su campo de acción hacia otras funciones que hoy en día le caracterizan y le han dado la presencia como un órgano fuerte y capaz de orientar e influir en las decisiones del gobierno.

24. Al parlamento no solo debe considerársele como un órgano integrante de una estructura constitucional basada en la división de poderes, sino como una pieza clave en la toma de decisiones que bien pueden imprimirle un rumbo distinto al país, según resulte el papel que dicho órgano juegue en determinadas condiciones y circunstancias.

25. La función legislativa del parlamento no es algo que deba pasar inadvertido como actividad rutinaria y que por ley tenga que hacer. Si consideramos que el papel del parlamento en la historia constitucional ha sido determinante, tanto para el establecimiento del régimen constitucional como para lograr la estabilidad de muchos regímenes, entonces debemos de concluir en que el rol que ha desempeñado en la conformación de la vida constitucional ha sido considerable.

26. Al parlamento corresponde el papel preponderante como vaso comunicador entre quienes deciden y eligen a sus representantes y éstos. Si en el parlamento es donde convergen las voluntades políticas, debe hacerlas valer para reivindicar su legitimidad constitucional. A él le está reservado el llamado a responder por los intereses populares, y para ello tendrá que esforzarse por mejorar su calidad de órgano representativo, de responsabilidad y de voluntad, a efecto de conseguir los mejores propósitos de la tradición histórica democrática.

27. Todas las democracias pluralistas tienen un Parlamento, pero no todas pueden conceptuarse como regímenes parlamentarios, por lo que, podemos afirmar que las funciones parlamentarias siguen similares clasificaciones, tanto en los regímenes presidenciales como en los semipresidenciales, con las diferencias establecidas y que ya se han anotado.

28. De hecho las funciones legislativas, jurisdiccionales, de control y de dirección política, son inherentes al parlamento, tanto en un sistema presidencial como parlamentario. La razón de que una predomine sobre la otra no radica tanto en el sistema por sí mismo, sino de las condiciones políticas que fluctúen en el seno interno del país.

29. Es muy importante la realización de una estrategia de replanteamiento de las relaciones que se presentan entre el propio parlamento y el gobierno en su configuración actual, y que conviene conocer, esto con el propósito de que puedan superarse algunos obstáculos que se presentan con motivo de esas relaciones, y no sólo eso, sino que éstas puedan optimizarse de modo que el Parlamento, así como el gobierno, puedan cumplir con mayor éxito sus funciones, en un marco de democracia.

30. Es necesario que el parlamento fortalezca su independencia de criterio y de funcionalidad, para que de esa manera refleje la auténtica voluntad popular, que se ubique en la prioridad de la acción legislativa y que también cuente con el respaldo y la credibilidad para que, en determinado momento, pueda someter la actividad gubernamental y responder al origen popular que detenta.

31. La predisposición de una estrecha relación entre las asambleas con el partido no puede ser una causa de la pérdida del poder del parlamento. Por el contrario, en la medida que respondan al interés de los partidos, y éstos al de sus electores, la representación y, por tanto, las asambleas, cobrarán mayor vigor. Lo que en realidad ha deteriorado la imagen del parlamento, es la falta de identificación con los electores, así como los problemas que ha traído consigo la relación parlamento-gobierno.

32. En la medida en que el parlamento y gobierno sean más pluralistas, se expresará más cabalmente las distintas corrientes ideológicas del proceso de toma de decisiones. La función esencial del parlamento debe ser, y sobre todo en estas democracias, la creación y el sostenimiento del poder gubernamental, de modo que éste se convierta en la mística a seguir en el proceso institucional-democrático, pero sin abandonar la decisión ni la discusión política.

33. En México se debe suprimir el principio de no reelección para diputados federal y locales, senadores y asambleístas en el Distrito Federal, para fortalecer la carrera parlamentaria y crear incentivos a esta compleja actividad que requiere cada día un mayor grado de estudios y conocimientos específicos.

FALTA PAGINA

No. 235
0
236

1. Bibliografía

Alvarez Natale, Hugo E., La Representación Política; en Derecho Parlamentario Iberoamericano; 1a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.

Anlen, Jesús, Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México; 2a ed., México, Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1974.

Aristóteles, Política, en Obras; trad. de Francisco de P. Samaranch, 1a ed., Madrid, Aguilar, S.A. de Ediciones, 1986, Lib. I.

Armenta López, Leonel A., El órgano y la función en el Derecho Administrativo, en Revista LEX; No 10, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM, 1988.

Barragán, José, El proceso y la práctica legislativos, en Política y proceso Legislativos.

Berlín Valenzuela, Francisco, El Derecho Electoral como instrumento normativo de la Democracia; Tesis Doctoral, México, UNAM, 1980.

Berlín Valenzuela, Francisco, "Las Funciones Parlamentarias en Regímenes Presidenciales y Parlamentarios", en Derecho Parlamentario Iberoamericano varios, 1ª edición, ed. Porrúa S.A., México 1987

Berlín Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario Fondo de Cultura Económica, México 1993

Bidart Campos, Germán J., Doctrina del Estado Democrático; ed. s/n, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961.

Biscaretti di Ruffía, Paolo, Derecho Constitucional; trad. de Pablo Lucas Verdú, 1a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1973.

Bottomore, T.B., Introducción a la Sociología; trad. de Jordi Solé-Tura, 6a ed., Barcelona, Ediciones Península, 1973.

Bufala Ferrer-Vidal, Pablo de, El Parlamentarismo: Algunas consideraciones sobre el tema; Tesis Doctoral, México, UNAM, 1990.

Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política; trad. del Depto. de Traducciones del Centro de Idiomas Extranjeros de la ENEP Acatlán, 1a ed., en español, México, ENEP-Acatlán-UNAM, 1982.

Burgoa, Ignacio, El Estado, 1a ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1970.

Canadá - un descubrimiento; trad. e impreso por Department of external Affairs, Ottawa, Ont., 1985.

Carbonnier, Jean, Sociología Jurídica; trad. de Luis Díez-Picazo, 2a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1982.

Cárdenas, Lázaro, Obras. 1.- Apuntes 1913-1940; 1a ed., México, UNAM, 1972.

Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano; 8a ed., México, siglo XXI editores, 1988.

Carta desde Israel; 5a ed., Centro de Información de Israel, Jerusalem; Facilitado por la Embajada, 1991.

Chardenagor Andre, Razón de Ser del Parlamento, Traducción de Gloria Sube, Serie Estudios Parlamentarios 3, LI Legislatura Cámara de Diputados, México 1981

Charlot Jean, Los Partidos Políticos, Traducción Montserrat Baras, Tipografía Emporium, Barcelona España 1971.

Crewe, Ivor. "Las Elecciones Parlamentarias de Gran Bretaña: Dudas sobre el Sistema Bipartidista", en Estudios Parlamentarios: trad. Diego Ignacio Bugeda Bernal, Num. 1 año I Junio-Julio de 1992, Cambio XXI, CEP. 1992.

Crossman, R.H.S., Biografía del Estado Moderno; vers. esp. de J.A. Fernández de Castro, 1a ed., México, FCE, 1941.

Da Silva, José Alfonso, "El proceso Legislativo como objeto del derecho parlamentario", en Derecho Parlamentario Iberoamericano.

Derecho Parlamentario Iberoamericano, Instituto de Investigaciones Legislativas, ed. Porrúa, México 1987

Duverger, Maurice en México, Instituto de Investigaciones Legislativas, ed. Porrúa, México 1988

Duverger, Maurice, Introducción a la Política; trad. de Jorge Esteban, 6a ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1980.

Duverger, Maurice, "Evolución comparada de los Regímenes Parlamentario y Presidencial", en Presencia de Maurice Duverger en México; vers. en español y en francés, 1a ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos; trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 4a ed., México, FCE, 1972.

Duverger, Maurice, Sociología Política, trad. de Jorge Esteban, 3a ed., Barcelona, Ediciones Ariel, S.A., 1972.

Duverger, Maurice, Les régimes semi-presidentiels, ed. Presses Universitaires de France 1986

El Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura Cámara de Diputados, México 1994.

Engels, F., Origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado; trad. s/n, 4a ed., México, Ed. de Cultura Popular, 1973.

Fayt, Carlos S., Derecho Político; 7a ed., Buenos Aires, Ediciones del Palma, 1988.

Fernando Badía, Juan, Estudios de Ciencia Política y de Teoría Constitucional; 3a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1988.

Figueroa, Luis M., La Constitución Inglesa, 1a ed., México, Editorial Tus, 1991.

Fischbach, O.G., Teoría General del Estado; trad. de Rafael Luengo Tapia, 3a ed., México, Editora Nacional, 1968.

Fronzizi, Resleri, ¿Qué son los valores?; 5a ed., México, FCE, 1972.

Gamas Torruco, José, Regímenes Parlamentarios Contemporáneos, 1a ed., México, UNAM, 1976.

García-Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado; 1a ed., Madrid, Alianza Editorial, 1984.

Greene, Graham, Getting to Know the General, Harmondsworth.

Gurvitch, Georges, Elementos de Sociología Jurídica; trad. de José M. Cajica, 1a ed., Puebla, Mex., Editorial José M. Cajica Jr., S.A., 1970.

Hegel, G.W.F., Fenomenología del Espíritu; trad. de Wenceslao Roces, 1a ed., México, FCE, 1966.

Hegel G.F., Filosofía del Derecho; trad. s/n, 1a ed., México, UNAM, 1975.

Heller, Hermann, Teoría del Estado; trad. de Luis Tolsio, 5a ed., México, FCE, 1963.

Hernández Vega, Raúl, Problemas de Legalidad y Legitimación del Poder; 1a ed., México, editado por la Universidad de Veracruz, 1986.

Hirschberger, Johames, Historia de la Filosofía; trad. de Luis Martínez Gómez, 5a ed., Barcelona, 1973.

Hook, Sidney, Poder Político y Libertad personal, traducción de Luis Hernández, Union tipográfica Ed. hispano Americana, **México, 1959**

Jellinck, Georg, Teoría General del Estado; trad. de Fernando de los Rios, ed. s/n, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1973.

Jiménez de Parga, Manuel, Los Regímenes Políticos Contemporáneo; 5a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1974.

Juárez Carro, Raúl, Introducción a la Sociología Aplicada; ed. s/n, México, Universidad del Estado de Tlaxcala, 1986.

Justo López, Mario, Introducción a los Estudios Políticos; 2a ed., Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1987.

Kant, Manuel, Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres; trad. de Manuel García Morente, 1a ed., Madrid, Editorial Calpe, 1932.

Kelsen, Hans, Esencia y Valor de la Democracia; trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, ed. s/n., México, Editora Nacional, 1980.

Kelsen, Hans, Teoría General del Estado; trad. de Luis Legaz Lacambra, ed. s/n., México, Editora Nacional, 1975.

Labastida, Horacio, Filosofía y Política; 1a ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1986.

Laski, Harold J., La Crisis de la Democracia; trad de Armando Bazan, 1a ed., Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1946.

Le Fur, Louis, Los Fines del Derecho; trad. de Daniel Kuri Breña, ed. s/n, México, UNAM, 1981.

Lenin, V.I., El Estado y la Revolución; trad. de la editora, 7a ed., Buenos Aires, Editorial Anteo, 1974.

Lucas Verdú, Pablo, Curso de Derecho Político; 3a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1986.

Lucas Verdú, Pablo, Principios de Ciencia Política; 3a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1977.

Macaulay Trevelyan, George, Historia Política de Inglaterra; 2a ed., México, FCE, 1984.

Manzella, Andrea, El Parlamento; trad. por el Instituto de Investigaciones Legislativas, ed. s/n; México, Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987.

Martínez Báez, Antonio, "Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario", en Derecho Parlamentario Iberoamericano.

Marx, Carlos, Miseria de la Filosofía; trad. de Editora, 1a ed., Buenos Aires, Editorial Cartago SRL, 1975.

Maunier, René, Introducción a la Sociología; trad. s/n, 1a ed., Buenos Aires, Editorial Luxor, 1939.

Minor Franco, Rafael, "El Derecho Legislativo" en Política y Procesos Legislativos; 1a ed., México, UNAM, Miguel Angel Porrúa, 1985.

Miranda, José, Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes de la América Latina; 1a ed., México, Instituto de Derecho Comparado, 1957.

Moreno Collado, Jaime, "El Proceso y la Práctica legislativos". 1ª edición México, UNAM, Miguel Angel Porrúa 1985.

Natale, Alberto A., Derecho Político; 1a ed., Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1979.

Navarro, Ernesto, "Ponencia"; en Los Partidos Políticos y la Integración Europea; folleto No 3, México, Asociación Europeísta de México, 1967.

Oebling, Ruíz H., "Nuevos criterios en las relaciones entre Parlamento y Gobierno", en *El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas. El Proceso Constitucional Español*; 1a ed., Barcelona, Editorial Labor, S.A., 1978.

Oñate Laborde, Santiago, "Fuentes e Interpretación del Derecho Parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*; varios, 1a ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.

Orozco Henríquez, Jesús J., "Los Legisladores y sus funciones de control sobre la actividad Gubernamental", en *Política y Proceso Legislativos*. 1ª edición México, UNAM, Miguel Angel Porrúa, 1985.

Padilla Segura, José Antonio, "El Proceso y la Práctica Legislativos" en 1ª edición, México; UNAM, Miguel Angel Porrúa, 1985.

Pantoja Morán, David, "La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con lagunas referencias al Derecho Positivo", en *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos.*, 1a ed., México, UNAM, 1975.

Perelman, Chaim, *De la Justicia*; trad. de Ricardo Guerra, 1a ed., México, UNAM, 1964.

Pérez Calvo, A., *El Control Parlamentario del Gobierno*.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría General del Estado*; 5a ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1969.

Posada, Adolfo, *El Sufragio*; ed. s/n, Barcelona, Sucesores de Manuel Soler-Editores, s/t.

Prélot, Marcel, *La Ciencia Política*; trad. de Thomas M. Simpson, 14a ed., Buenos Aires, Eudiba, 1988.

Quiroga Lavié, Humberto, "El Derecho Parlamentario en la Ciencia Jurídica". en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*. Varios, Editorial Porrúa, México 1987.

Ramírez Bahena, Javier, Sociología; 5a ed., México, SEP, 1963.

Rangel Gaspar, Eliseo, De política y de políticos, Senado de la República, México, 1989

Recaséns Siches, Luis, Vida Humana, Sociedad y Derecho; 2a ed., México, FCE, 1945.

Rodríguez Paniagua, José Ma., ¿Derecho Natural o Axiología Jurídica?; 1a ed., Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1981.

Ruiz Massieu, José Francisco, "Las Constituciones y los Partidos Políticos en América Latina", en El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos; 1a ed., México, UNAM, 1975.

Rushdie, Salman, The Jaguar Smile, Londres.

Sanguinetti, Horacio, Curso de Derecho Político; 2a ed., Buenos Aires, Editorial Astrea, 1986.

Santaolalla López, Fernando, Derecho Parlamentario Español; ed. s/n., Madrid, Editora Nacional, 1984.

Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, trad. Roberto Reyes Mazzoni, Fondo de Cultura Económica, México 1994

Scheler, Max, Etica-Nuevo Ensayo de fundamentación de un personalismo ético; trad. de Hilario Rodríguez Zanz, Nva. ed. correg., Buenos Aires, Revista de Occidente Argentina, 1948.

Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución; trad. de Francisco Ayala, ed. s/n., México, Editora Nacional, 1970.

Schmitt, Carl, Sobre el Parlamentarismo, trad. de Thises Nelsson y Rosa Grueso, ed., Tecnos, Madrid 1990

Seervai, H.M., El Federalismo en la India; trad. de Lucio Cabrera Acevedo, 1a ed., México, IJ-UNAM, 1976.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política; 3a ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1975.

Sigg, Oswald, Las Instituciones políticas de Suiza; trad. de N. Gimelfarb, C.G. Petersen, A. Alvarez, 1a ed., Zurich, Edición Proletaria, 1983.

Silvano, Tosi, Derecho Parlamentario, trad. de Miguel Angel González Rodríguez, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura Cámara de Diputados, México 1996

Spencer, Herbert, La Justicia; trad. de Pedro Forcadell, 1a ed., Buenos Aires, Editorial Elhiaste, 1978.

Sprott, W.J.H., Introducción a la Sociología; trad. de Florentino M. Forner, 1a ed., México, FCE, 1964.

Strasser, Carlos, Teoría del Estado; 1a ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano; 10a ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1970.

Valencia Carmona, Salvador, Manual de Derecho Constitucional General y Comparado; 2a ed., México, Universidad Veracruzana, 1987.

Weber, Max, El Político y el Científico; trad. de José Chávez Martínez, 8a ed., México, Premia editora de libros, S.A., 1989.

Yoclevszky R., Ricardo A., El Sistema Político Británico; 1a ed., México, UNAM, 1986.

LEGISLACION CONSULTADA

"Constitución" en Government of New Zealand; proporcionado por la Embajada.

Constitución de Francia

Constitución del Reino de los Países Bajos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996

Las Constituciones Latinoamericanas; 1ª ed., México, UNAM, 1988.

Ley Constitucional de Finlandia

Ley Orgánica del Congreso Mexicano, Senado de la República, México,

1994